РУССКОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРАВО.

Часть I.

Баронъ С. А. Корфъ,
ПРОФЕССОРЪ
Императорскаго Александровскаго Университета въ Гельсингфорсѣ.

1915

Многоуважаемому
Сергею Петровичу
Мельгунову
от автора

342
К 70
VI е 36

РУССКОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРАВО.

Часть I.

Баронъ С. А. КОРФЪ,
ОРД. ПРОФЕССОРЪ
Императорскаго Александровскаго Университета въ Гельсингфорсѣ.

1402.

Р. С. Ф. С.
ИНСТИТУТ
К. МАРКСА и ФР. ЭНГЕЛЬСА
ІВ. ІІ. ...

Поставщикъ двора Его Величества
при Скоропечатни А. А. Левенсонъ въ Москву
Преподаватель Ник. Гимназіи, домъ
1915.

381101

ОГЛАВЛЕНІЕ.

НАУКА ГОСУДАРСТВЕННАГО ПРАВА.

Стр.

1. Наука и методъ государственнаго права 1
2. Русская наука государственнаго права 7

ГОСУДАРСТВО.

3. Происхожденіе государства 14
4. Государственная власть 27
5. Опредѣленіе понятія государства 40

КОНСТИТУЦІОННОЕ ГОСУДАРСТВО.

6. Опредѣленіе понятія конституціоннаго государства 49
7. Происхожденіе конституціоннаго государства въ Россіи . . 54

ТЕРРИТОРІЯ.

8. Понятіе государственной территоріи 60

МОНАРХЪ.

9. Существо власти монарха 70
10. Власть русскаго монарха 75
11. Престолонаслѣдіе 92
12. Правительство и опека 100
13. Императорскій домъ 103

ПАРЛАМЕНТЪ.

14. Народное представительство 107
15. Верхнія палаты 112
16. Избирательное право 116
17. Юридическая природа народнаго представительства 124

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА.

18. Учрежденіе государственной думы 131
19. Избирательное право 134

Стр.

20. Избирательные списки 143
21. Подача голосовъ 145
22. Провѣрка полномочій депутатовъ 148
23. Иммунитетъ депутатовъ. Безотвѣтственность 152
24. Неприкосновенность 159
25. Прекращеніе депутатскихъ полномочій 166
26. Вознагражденіе депутатовъ 176
27. Дисциплинарная отвѣтственность депутатовъ 179
28. Дѣлопроизводство 183

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СОВѢТЪ.

29. Дореформенный государственный совѣтъ 193
30. Реформа 1906 г. Составъ государственнаго совѣта 196
31. Положеніе членовъ государственнаго совѣта 201
32. Дѣлопроизводство 203

ФУНКЦІОНИРОВАНІЕ ПАРЛАМЕНТА.

33. Созывъ парламента 207
34. Понятіе сессіи 208
35. Дисконтинуитетъ 215
36. Роспускъ парламента 219
37. Согласительныя комиссіи 224
38. Гласность дѣятельности парламента 225

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО.

39. Понятіе закона 233
40. Процессъ созданія закона. I. Инціатива закона 250
41. II. Обсужденіе законопроектовъ 257
42. III. Утвержденіе законопроектовъ 260
43. IV. Обнародованіе закона 262
44. Дѣйствіе законовъ по мѣсту и по времени 267
45. Кодификація 268
46. Особые виды законовъ. I. Конституція 273
47. II. Учрежденіе императорской фамиліи 279
48. III. Бюджетъ 283

УЧАСТІЕ ПАРЛАМЕНТА ВЪ УПРАВЛЕНІИ.

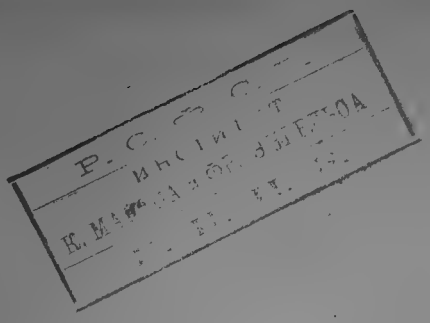
49. Парламентаризмъ 298
50. Право интерпелляцій 304
51. Другіе способы участія парламента въ управленіи 312

ПРЕДИСЛОВІЕ.

Нынѣ печатаемый курсъ русскаго государственнаго права раздѣленъ на двѣ части и предназначенъ служить главнымъ образомъ пособіемъ для студентовъ; вторая часть будетъ напечатана въ ближайшемъ времени. Въ первую часть вошли ученія о государствѣ и наукѣ государственнаго права, о монархѣ, парламентѣ и законодательствѣ; во вторую же будутъ включены ученія о народѣ (подданствѣ и сословіяхъ), объ автономіи и самоуправленіи, объ органахъ государства, равно небольшой очеркъ системы органовъ управленія имперіи. За послѣдніе годы среди преподавателей государственнаго права многихъ нашихъ университетовъ замѣтно стремленіе ограничиваться чтеніемъ курсовъ по русскому конституціонному праву, оставляя прочія ученія государственнаго права преподавателямъ административнаго права. Такое распредѣленіе ученій государственнаго права авторъ настоящаго курса считаетъ неправильнымъ, такъ какъ имъ нарушается цѣльность системы государственнаго права; нѣкоторые институты послѣдняго, благодаря этому, остаются безъ необходимаго освѣщенія и объясненія, а студенты лишаются объединяющаго все русское государственное право общаго руководства.

Подъ заголовками параграфовъ цитирована литература, которою студенты могутъ пользоваться для болѣе подробнаго ознакомленія съ отдѣльными вопросами государственнаго права; при этомъ приведена преимущественно русская литература и упомянуты имѣющіеся у насъ русскіе переводы главнѣйшихъ за-граничныхъ трудовъ.

Пасха 1915 г.
Гельсингфорсъ.



НАУКА ГОСУДАРСТВЕННАГО ПРАВА.

НАУКА И МЕТОДЪ ГОСУДАРСТВЕННАГО ПРАВА.

Ѳ. Кокошкинъ, Лекціи по общ. гос. праву, изд. 2, часть 3; *А. Алексѣевъ*, Русс. гос. право, изд. 4; *В. Ивановскій*, Учебникъ госуд. права, изд. 4, *Г. Еллинекъ*, Право соврем. государства, общее ученіе о государствѣ; *Ѳ. Тарановскій*. Юридическій методъ въ госуд. наукѣ; *В. Ивановскій*, Юрид. методъ и его примѣненіе въ политическихъ наукахъ, журн. М. Юст., 1902 г., № 2; *В. Гессенъ*, О юрид. направленіи въ госуд. правѣ, журн. М. Ю., 1897 г., № 3; *А. Горбуновъ*. Методологическія основы дисциплинъ, изучающихъ дѣятельность государства, ч. 1, 1906 г.

1. Современная государственная жизнь народовъ представляетъ собой чрезвычайное разнообразіе и сложность явленій и отношеній, вслѣдствіе чего научное ихъ изученіе и систематизація могутъ быть производимы различными методами и съ различныхъ сторонъ и точекъ зрѣнія. Такъ, можно изучать явленія государственной жизни, какъ часть или отрасль общихъ соціальныхъ явленій, жизни человѣка въ обществѣ, съ точки зрѣнія соціальнаго развитія даннаго народа, взаимоотношенія отдѣльныхъ его составныхъ частей, классовъ и сословій, ихъ борьбы, развитія, паденія, и т. д.; все это составляетъ предметъ науки соціологіи; можно затѣмъ изучать прошлое государства, процессъ развитія его отдѣльныхъ институтовъ, элементовъ, составныхъ частей, что входитъ въ задачу историческихъ наукъ; можно изслѣдовать вопросъ о происхожденіи государства и пользоваться при этомъ помощью разно-

образныхъ научныхъ дисциплинъ, въ родѣ этнографіи, археологіи, соціологіи и др. Общій циклъ наукъ, посредствомъ коихъ изучаются различныя стороны государственной жизни народовъ, объединяется однимъ наименованіемъ государствовѣдѣнія. Но, чѣмъ глубже становятся наши научныя познанія, тѣмъ настоятельнѣе выдвигается потребность ихъ дифференціаціи, расчлененія ихъ на отдѣльныя дисциплины, различныя другъ отъ друга, но связанныя между собой объединяющими общими принципами или идеями; такая дифференціація научныхъ дисциплинъ называется спеціализаціей; при этомъ, однако, очень важно, въ устраненіе крайностей и односторонности спеціализаціи, стремиться сохранять живую связь съ прочими дисциплинами того же цикла научныхъ изслѣдованій.

Другимъ цикломъ наукъ представляются дисциплины, изучающія правовыя явленія; ихъ объединяютъ общимъ терминомъ правовѣдѣнія. Оба цикла, государствовѣдѣніе и правовѣдѣніе, касаются, съ разныхъ сторонъ, общественной жизни индивида, жизни человѣка въ обществѣ и государствѣ; они могутъ представляться, вслѣдствіе этого, въ видѣ двухъ частью взаимно-покрывающихся круговъ.

Посреди нихъ расположена пользующаяся услугами обоихъ цикловъ особая дисциплина государственнаго права *), посвященная изученію совокупности тѣхъ правовыхъ явленій, которыя опредѣляютъ государственную организацію даннаго народа, подробности его государственной жизни, существо и строеніе данной государственной власти, ея функціонированія и т. д. Названная дисциплина находится посреди обоихъ указанныхъ цикловъ наукъ потому, что, съ одной стороны, какъ указываетъ само ея наименованіе, она посвящена изученію одной изъ отраслей правовѣдѣнія, права, касающагося государства, государственнаго права, съ другой же, для правильнаго и успѣшнаго изслѣдованія данныхъ явленій, эта дисциплина должна неизбѣжно пользоваться помощью государствовѣдѣнія, иначе она

*)

окажется безпочвенной, не реальной, утопичной и безжизненной.

Наукой государственнаго права называется та дисциплина, которая посвящена изученію правовой структуры государства. Данную дисциплину принято раздѣлять, въ свою очередь, на двѣ части, смотря по тому, изучаются ли элементы и институты государства вообще, такъ сказать въ отвлеченномъ видѣ, или же институты даннаго государства одного какого-либо народа. Въ первомъ случаѣ мы имѣемъ дѣло съ общимъ государственнымъ правомъ, во второмъ же, съ особеннымъ госуд. правомъ, напр. правомъ русскимъ или французскимъ; во-второмъ случаѣ изучается государственная жизнь одного народа, т.-е. въ гораздо болѣе тѣсныхъ рамкахъ мѣста и времени.

Однако, изучая особенное госуд. право, нельзя не касаться общихъ вопросовъ, тѣхъ явленій, кои представляются общими для многихъ государствъ и, слѣдовательно, входятъ въ кругъ предметовъ общаго госуд. права; уже не говоря о самой природѣ государства, какъ общаго явленія для культурнаго міра, такими вопросами будутъ напр. ученія о суверенитетѣ, о государственныхъ органахъ и ихъ взаимоотношеніяхъ, о понятіи конституціи, о формахъ государственнаго властвованія и функціяхъ государственныхъ властей, о соединеніяхъ государствъ и т. д. и т. д. Изучая общія явленія государственной жизни народовъ, мы въ состояніи лучше понимать явленія госуд. жизни даннаго народа, отмѣчая и объясняя его особенности и своеобразности государственнаго строя или институтовъ. Слѣдуетъ стало-быть вновь подчеркнуть безусловную необходимость для каждой отдѣльной дисциплины поддержанія живой связи съ научными результатами и выводами родственныхъ и сосѣднихъ дисциплинъ, особеннаго права съ правомъ общимъ, государственнаго права съ правовѣдѣніемъ и государствовѣдѣніемъ вообще.

Необходимо отмѣтить соприкасательство съ государственнымъ правомъ и другой научной дисциплины, политики и права управленія*). Государственная жизнь народа можетъ

*) Подробнѣе см. напр. *J. Schollenberger*, Politik in systematischer Darstellung, Berlin 1903; также Handbuch der Politik, Berlin 1912—1913.

изучаться въ статическомъ или въ динамическомъ положеніи; первому посвящено госуд. право, второму политика и право управленія; послѣднія изслѣдуютъ либо цѣли, преслѣдуемыя даннымъ народомъ въ его государственной жизни, либо искусство и средства возможно лучшаго достиженія этихъ цѣлей; наука о политикѣ и права управленія существеннымъ образомъ дополняетъ изслѣдованія государственнаго права, объясняя и мотивируя ихъ; нѣкоторые институты госуд. права иногда даже необъяснимы, если не принимать во вниманіе ихъ политическаго значенія. Различіе же между этими двумя науками заключается въ томъ, что первая, госуд. право, имѣетъ въ виду познавательныя цѣнности, вторая же, политика, цѣнности цѣлевыя, телеологическія; первое изучаетъ настоящее, пользуясь помощью прошлаго, вторая стремится установить директивы для будущаго, имѣя своей главной цѣлью усовершенствованіе государственнаго общенія.

Для всякой научной дисциплины важнымъ вопросомъ является ея м е т о д ъ или способъ, пріемъ научнаго изученія такой-то области, такихъ-то фактовъ; не только собираніе, систематизація и классификація фактовъ и явленій, но и дедукція общихъ понятій, выводовъ, заключеній можетъ происходить въ различныхъ научныхъ областяхъ различными методами и пріемами; съ теченіемъ времени научныя дисциплины совершенствуютъ свои методы, избирая и приспособляя тѣ изъ нихъ, кои обезпечиваютъ имъ бо́льшую успѣшность изслѣдованія, лучшую возможность достиженія научной истины. Было время, когда правовѣдѣніе вообще и госуд. право въ частности, предпочитали спекулятивно-философскій методъ отвлеченныхъ конструкцій, часто не считавшихся съ дѣйствительностью; увлекаясь спекулятивными построеніями, мыслители забывали объ окружавшихъ ихъ явленіяхъ; вслѣдствіе этого, подобныя системы отличались явной безжизненностью. Историческая школа поставила себѣ одной изъ задачъ борьбу съ этой безжизненностью и отвлеченностью путемъ изученія прошлаго государственныхъ институтовъ и явленій государственной и общественной жизни; особенно сильно отразилась эта точка

зрѣнія и эти пріемы на русской наукѣ середины XIX вѣка; и надо отдать имъ справедливость, они принесли дисциплинѣ госуд. права очень много пользы.

На смѣну историческому методу пришелъ въ Германіи юридическій методъ, имѣвшій короткое время большое вліяніе и у насъ въ Россіи. Наилучшую обработку этотъ методъ получилъ у Лабанда, въ его изслѣдованіяхъ германскаго госуд. права, отцомъ же его обыкновенно считаютъ Гербера. Суть его заключается въ догматической разработкѣ права и созданіи отвлеченно логическихъ юридическихъ конструкцій; идеаломъ этого метода всегда было возможное приближеніе къ методамъ математическихъ наукъ, исходнымъ же пунктомъ—признаніе государства единственнымъ источникомъ права и самодовлѣющимъ центромъ властвованія. Нѣкоторые послѣдователи этой школы заходили даже такъ далеко, что отрицали пользу для юристовъ всякихъ историческихъ изслѣдованій. Весьма скоро, однако, начали возникать сомнѣнія въ правильности даннаго метода; государствовѣды стали подмѣчать оторванность выводовъ и конструкцій послѣдователей этой школы отъ житейской дѣйствительности и полное несоотвѣтствіе правовому развитію государственности; особенно въ не-германскихъ странахъ все чаще начали указывать на мертвящее дѣйствіе юридическаго метода; кромѣ того все яснѣе становилась невозможность полной оторванности науки госуд. права отъ другихъ научныхъ дисциплинъ, въ особенности напр. отъ исторіи, соціологіи, политики, тѣмъ болѣе, что послѣднія дѣлали за послѣднее время колоссальные успѣхи. Къ этому въ наши дни прибавился еще новый методъ изслѣдованія права съ психологической его стороны (проф. Л. І. Петражицкій). Все это привело, къ концу XIX вѣка, къ острому кризису юридическаго метода, а затѣмъ и къ постепенному переходу къ другимъ методамъ изученія государственной и правовой жизни народовъ, среди коихъ главное мѣсто принадлежитъ соціологическому и психологическому изслѣдованіямъ; но изъ этого вовсе не слѣдуетъ, что отъ юридическаго метода ничего не осталось, что государствовѣды отъ него совершенно отказались. Ему лишь

удѣляется иное мѣсто въ научныхъ работахъ; прежняя его исключительность теперь отпала, а догматическая разработка права становится въ зависимость отъ результатовъ изслѣдованій другихъ научныхъ дисциплинъ.

Наконецъ, необходимо упомянуть еще объ одномъ пріемѣ изученія госуд. права, также иногда оказывающемъ значительныя услуги нашей наукѣ; мы имѣемъ въ виду сравнительно-правовой методъ параллельнаго изученія госуд. права различныхъ народовъ, съ цѣлью нахожденія общихъ имъ институтовъ и явленій; въ особенности цѣнны подобные обобщающіе выводы общему госуд. праву, свидѣтельствуя намъ, что развитіе культурныхъ народовъ идетъ по общему пути прогресса и цивилизаціи; но методъ этотъ не всегда надеженъ, представляя собой опасность скороспѣлыхъ и невѣрныхъ обобщеній и заключеній; имъ не всегда удѣляется должное вниманіе мѣстнымъ условіямъ и особенностямъ госуд. жизни даннаго народа.

Предметомъ настоящаго курса является Русское государственное право, т.-е. особенное госуд. право Росс. имперіи, изучающее подробности правового строя русскаго государства. Какъ указано выше, эта научная дисциплина должна находиться въ постоянной живой связи съ другими науками и добываемыми ими данными. Въ исторіи русское гос. право черпаетъ объясненія прошлому отдѣльныхъ правовыхъ институтовъ, равно и общаго развитія русской государственности. Неменьшаго значенія представляется помощь науки объ обществѣ, соціологіи, дающей гос. праву объясненія внутренней структуры русскаго государства, его соціальнаго строя, взаимодѣйствія различныхъ соціальныхъ силъ, классовъ, группъ и т. д. Въ выводахъ науки политической экономіи гос. право можетъ черпать данныя, касательно экономической, хозяйственной, финансовой сторонъ жизни и развитія русскаго народа и государства. Не въ меньшей мѣрѣ должно русс. гос. право считаться съ результатами изслѣдованій по другимъ юридическимъ дисциплинамъ публичнаго права, административнаго и финансоваго, уголовнаго и процессуальнаго, церковнаго и международнаго.

РУССКАЯ НАУКА ГОСУДАРСТВЕННАГО ПРАВА.

В. Иконниковъ, Русскіе университеты, Вѣстникъ Европы, сент. 1876 г.; *Н. Коркуновъ*, Исторія философіи права; *В. Гессенъ*, Исторія науки госуд. права въ Россіи, Извѣстія спб. политехн. института, отд. экон. и юр. наукъ, т. XIX, 1913 г.; *Его же*, Докладъ въ спб. юрид. обществѣ, труды общества, т. VII, 1913 г. и пренія по докладу.

2. Въ отличіе отъ западной русская наука государственнаго права еще очень молода; только въ серединѣ XIX в. находимъ мы начало ея самостоятельности и окончательное выдѣленіе, въ качествѣ особой дисциплины, изъ общаго правовѣдѣнія. Главными причинами такому позднему обособленію госуд. права были, во-1-хъ, общая слабая разработанность наукъ правовѣдѣнія, во-2-хъ, политическое давленіе и цензурныя условія, лишавшія изслѣдователей русской государственности необходимой имъ свободы научной работы, а въ-3-хъ, недостаточное, въ началѣ XIX в., развитіе русской культуры и тогдашняго умственнаго уровня русскаго общества.

Спорадическія попытки идейнаго осмысленія русской государственности мы находимъ напр. въ XVIII в.; онѣ носили характеръ офиціальныхъ разъясненій государственности и оправданія реформъ, предпринимавшихся отдѣльными монархами; къ категоріи подобныхъ актовъ принадлежатъ напр. Правда воли монаршей и Наказъ Екатерины II.

Начало русскому правовѣдѣнію было заложено Академіей Наукъ, являвшейся первоначально своего рода высшимъ учебнымъ заведеніемъ; среди прочихъ каѳедръ Академіи мы находимъ и каѳедру юриспруденціи, занятую сперва б. Кенигсбергскимъ проф. Бекенштейномъ, а затѣмъ Штрубе де-Пирмонтомъ. Нѣсколько болѣе успѣшно шло преподаваніе права въ Московскомъ университетѣ, основанномъ въ 1755 г., гдѣ первымъ каѳедру юриспруденціи занялъ проф. Дильтей. Изъ числа учениковъ послѣдняго особо выдѣлился Захарій Горюшкинъ, оставившій намъ нѣсколько трудовъ въ области

публичнаго права, представляющихъ собой комментарій къ дѣйствовавшимъ тогда законамъ.

Тѣмъ же характеромъ комментарія отличается работа другого правовѣда, Сергѣя Хапылева, «Систематическое собраніе росс. законовъ, съ присовокупленіемъ правилъ и примѣровъ изъ лучшихъ законоучителей» (1817—1819). Немного позднѣе появились двѣ работы Иларіона Васильева, «О духѣ законовъ, нынѣ существующихъ въ Росс. государствѣ» (1824 г.) и «Новѣйшее руководство къ познанію росс. законовъ» (1826); въ отличіе отъ Горюшкина и Хапылева, Васильевъ удѣляетъ гораздо большее вниманіе теоретическимъ вопросамъ. Правовѣды той первоначальной эпохи преслѣдовали одну главную цѣль, облегченія юристамъ-практикамъ, судьямъ и администраторамъ пользованіе дѣйствовавшимъ законодательствомъ, которое, благодаря отсутствію кодификаціи, представлялось въ совершенно хаотичномъ видѣ; необходимо было, хотя бы извнѣ, создать нѣкоторую видимость системы и внѣшняго порядка.

Въ слѣдующія десятилѣтія положеніе вещей существеннымъ образомъ измѣняется, благодаря двумъ факторамъ; съ одной стороны, самъ законодатель создалъ наконецъ систему путемъ изданія Свода Законовъ, а съ другой,—въ Россіи стало ощущаться сильное вліяніе западной исторической школы, давшей въ руки изслѣдователей русскаго права новый, болѣе совершенный научный методъ. Тяжелый политическій гнетъ Николаевскаго царствованія впрочемъ невольно заставлялъ ученыхъ интересоваться преимущественно далекимъ историческимъ прошлымъ, научная разработка коего не встрѣчала столько цензурныхъ препятствій. Обстоятельство это, однако, имѣло одно выгодное слѣдствіе: когда въ слѣдующія десятилѣтія, 50-хъ и 60-хъ годовъ, цензурный режимъ ослабъ и появилась возможность научной разработки дѣйствующаго публичнаго права, русскіе юристы-публицисты оказались хорошо подготовленными съ исторической стороны, у нихъ имѣлся подъ руками обильный и уже приведенный въ порядокъ историческій матеріалъ, которымъ можно было пользоваться для освѣщенія и объясненія дѣйствующаго права.

Догматическія изслѣдованія 30-хъ годовъ носятъ все же еще пассивный характеръ разработки свода законовъ; сюда относятся «Опытъ госуд. права росс. имперіи» (1833 г.) Дерптскаго профессора Дюгамеля и «Руководство къ познанію законовъ» (написанное въ 1837 г., но напечатанное по Высоч. повелѣнію лишь въ 1845 г.) Сперанскаго. Значеніе послѣдней работы заключается въ томъ, что ею освѣщаются теоретическіе взгляды ея автора, кодификатора и реформатора.

Въ университетахъ преподаваніе государственнаго права долгое время хромало. Уставъ 1835 г. учредилъ въ русскихъ университетахъ каѳедры «государственнаго права знатнѣйшихъ иностранныхъ державъ»; таковыя, однако, не дали, по многимъ причинамъ, реальныхъ результатовъ; большинство изъ нихъ подолгу пустовало (только петроградская составляла счастливое исключеніе, при проф. И. І. Ивановскомъ) за недостаткомъ и неподготовленностью преподавательскаго персонала; не малое вліяніе въ этомъ отношеніи оказывалъ и тяжелый цензурный гнетъ. Уставъ 1863 г. подтвердилъ положеніе этихъ каѳедръ, упраздненныхъ лишь универс. уставомъ 1884 г.; согласно послѣднему существуютъ нынѣ каѳедры общаго и русскаго государственнаго права.

Первый курсъ русскаго госуд. права принадлежитъ И. Андреевскому, профессору Петроградскаго университета; вышедшая въ 1866 г. первая часть его труда, озаглавленная «О правительствѣ», осталась, однако, незаконченной. Авторъ былъ типичнымъ полицеистомъ, заимствовавшимъ изъ Германіи систему изложенія своихъ лекцій; но и на него оказало огромное вліяніе вышеназванное развитіе въ Россіи исторической школы; изложенію исторіи институтовъ онъ удѣляетъ, вслѣдствіе этого, весьма видное мѣсто. Не малое вліяніе оказала на Андреевскаго эпоха реформъ 60-хъ годовъ; не разъ можно замѣтить, что автора одухотворяла надежда на конституціонное завершеніе начатыхъ реформъ; онъ объективно рисуетъ намъ картину госуд. строя того времени.

Значительно выше Андреевскаго стоитъ его современникъ, Б. Н. Чичеринъ, занимавшій до 1868 г. Московскую каѳедру

госуд. права; глубокое, европейское образованіе, всесторонніе интересы, конституціонныя убѣжденія и гуманность Чичерина ставятъ его въ первый рядъ русскихъ ученыхъ; онъ былъ не только государствовѣдомъ, но и выдающимся историкомъ и философомъ, принадлежа къ гегельянской школѣ. Благодаря этому, мы находимъ въ его трудахъ хорошо продуманную и цѣльную систему; менѣе всего былъ Чичеринъ догматикомъ; догма права казалась ему слишкомъ узкой, слишкомъ спеціальной дисциплиной; съ другой стороны, большой его заслугой было обращеніе вниманія на соціологію и ея методы; наука объ обществѣ давала ему многія цѣнныя данныя для государственно-правовыхъ изслѣдованій. Въ своемъ курсѣ государственныхъ наукъ (изданномъ значительно позднѣе, въ 1894—1898 гг.) онъ удѣляетъ вторую часть (цѣлый томъ) соціологіи и ученіямъ объ обществѣ; первая часть посвящена была общему госуд. праву, третья же—политикѣ. По его собственному признанію онъ былъ конституціоналистомъ-монархистомъ, работавшимъ надъ госуд. правомъ подъ вліяніемъ Л. ф. Штейна. Политическія обстоятельства заставили его покинуть каѳедру и удалиться въ свое Тамбовское имѣніе; въ теченіе остальной своей жизни онъ посвящалъ не мало труда земской и городской дѣятельности, продолжая одновременно писать по научнымъ вопросамъ. Особенно его интересовали три вопроса: 1) самостоятельность судовъ, 2) права не-русскихъ національностей и ихъ соціально-государственное положеніе и 3) религія и свобода вѣроисповѣданія; онъ былъ однимъ изъ немногихъ русскихъ государствовѣдовъ, спеціально работавшихъ надъ вопросами автономіи и самоуправленія. Кромѣ того, его перу принадлежитъ цѣлый рядъ философскихъ и историческихъ работъ, главными изъ коихъ являются: «Наука и религія» (1901 г.), «Основанія логики и метафизики» (1894 г.), «Философія права» (1901 г.), «Областныя учрежденія Россіи въ XVII в.» (1857 г.) и «Опыты по исторіи русскаго права»; одинъ этотъ перечень главныхъ работъ свидѣтельствуетъ намъ о всесторонности научныхъ интересовъ Чичерина*).

*) Объ отношеніяхъ Чичерина къ философіи Гегеля подробнѣе см. *Коркуновъ*, Исторія философіи права, § 36, 1908 г.

Основанія догмы русскаго госуд. права были заложены другимъ современникомъ Чичерина и Андреевскаго, А. Д. Градовскимъ, занимавшимъ долгое время Петроградскую каѳедру гос. права. Градовскій также выросъ на ученіяхъ исторической школы и подъ вліяніемъ гегельянства (хотя въ послѣднемъ отношеніи въ значительно меньшей степени, чѣмъ Чичеринъ); первые свои труды онъ также посвящаетъ исторіи русскаго права; его диссертаціи, «Высшая администрація XVIII в. и генералъ-прокуроры» (1866 г.) и «Исторія мѣстнаго управленія въ Россіи» (1868 г.), являются цѣнными вкладами въ науку, не потерявшими до сего времени своего значенія. Благодаря такой исторической подготовкѣ, догматическая разработка русс. гос. права получила у Градовскаго прочное и надежное обоснованіе. Съ другой стороны, Градовскій удѣлялъ много вниманія изученію западнаго гос. права; въ теченіе нѣсколькихъ лѣтъ онъ читалъ курсы по иностранному праву, собирая такимъ образомъ сравнительно-правовой матеріалъ для освѣщенія институтовъ русскаго права. Вслѣдствіе всего этого, его общій курсъ, Начала русскаго гос. права, оказался прекрасно и тонко разработаннымъ, лучшимъ трудомъ, которымъ располагала русская наука, вплоть до появленія конституціи. Но и въ наше время эта работа можетъ считаться прекраснымъ изслѣдованіемъ до-реформеннаго госуд. права Россіи. Градовскій, какъ и Чичеринъ, былъ искреннимъ конституціоналистомъ, что сказалось, напр., въ его стремленіи создать формальные признаки закона въ ограниченіе законодательной власти монарха; практическихъ послѣдствій въ этой области его теоріи, однако, имѣть не могли.

Въ Кіевѣ современникомъ названныхъ ученыхъ былъ профессоръ гос. права Романовичъ-Славатинскій, оставившій потомству два небольшихъ курса: «Пособіе для изученія русс. гос. права, по методу историко-догматическому» (1872) и «Систему русс. гос. права въ его историко-догматическомъ развитіи» (1886 г.), и хорошо извѣстную монографію о дворянствѣ (1870 г.); оба курса потеряли нынѣ всякое научное значеніе, изслѣдованіе же о дворянствѣ и до сего дня представляетъ

собой цѣнный источникъ научнаго матеріала, хорошо обработаннаго и систематизированнаго.

Въ Одессѣ въ 60-хъ годахъ курсъ общаго гос. права читался Леонтовичемъ; курсъ былъ литографированъ студентами, но такъ и остался безъ окончательной обработки автора. Его преемникомъ былъ Пригара, а съ 1885 г. Новороссійская каѳедра занималась В. В. Сокольскимъ, криминалистомъ и историкомъ, оставившимъ намъ небольшой учебникъ рус. гос. права. Въ Харьковѣ госуд. право читалось также не спеціалистами, Каченовскимъ и Станиславскимъ, и только въ 70-хъ годахъ появились первые доценты-спеціалисты, М. М. Ковалевскій и Н. О. Куплевасскій, ученая дѣятельность коихъ однако принадлежитъ уже слѣдующему періоду.

Государствовѣдовъ этого новаго періода развитія нашей науки можно раздѣлить на два поколѣнія; къ старшему принадлежатъ профессора: А. С. Алексѣевъ (Москва), М. М. Ковалевскій (Москва—Петроградъ), В. В. Ивановскій (Казань), И. А. Ивановскій (Одесса—Петроградъ), В. В. Сокольскій (Одесса—Петроградъ), Эйхельманъ (Кіевъ), Куплевасскій (Харьковъ—Петроградъ), Энгельманъ (Дерптъ), Блокъ (Варшава), Щегловъ (Ярославль), Ренненкампфъ (Одесса) и Коркуновъ (Петроградъ). Къ молодому же поколѣнію, которому приходится имѣть дѣло съ новымъ конституціоннымъ строемъ Россіи, принадлежатъ: Н. И. Лазаревскій, В. М. Гессенъ, М. Б. Горенбергъ, К. Н. Соколовъ, М. Я. Магазинеръ, баронъ Б. Э. Нольде и кн. Аваловъ (Петроградъ), С. А. Котляревскій, Ѳ. Ѳ. Кокошкинъ, Б. А. Кистяковскій и В. М. Устиновъ (Москва), Л. В. Шалландъ и А. А. Алексѣевъ (Юрьевъ), Эгіазаровъ (Кіевъ) и Н. И. Палієнко (Харьковъ).

Наиболѣе характернымъ представителемъ эпохи 80-хъ и 90-хъ годовъ является М. Н. Коркуновъ, преемникъ Градовскаго по Петроградской каѳедрѣ, талантливый и начитанный ученый, но съ весьма мало симпатичными политическими взглядами. Огромное вліяніе на него оказала германская юридическая школа, со всѣми ея отвлеченно-теоретическими конструкціями; въ отличіе отъ своихъ предшественниковъ-историковъ, Коркуновъ

новъ, благодаря нѣмецкому вліянію, посвящалъ главное свое вниманіе логическимъ построеніямъ, отвлеченно-философскому и юридическому методамъ, превознося и оправдывая самодовлѣніе государства; къ конституціонному строю онъ относился отрицательно. Главнымъ достоинствомъ работъ Коркунова слѣдуетъ считать ихъ философское обоснованіе, продуманность и цѣльность его системы; съ послѣдней можно не соглашаться, ее, можетъ быть, необходимо прямо отвергать, но нельзя отказать ей въ стройности и единствѣ. Съ политической точки зрѣнія Коркуновъ былъ идеологомъ самодержавія той эпохи, оказавъ не мало услугъ правительственному режиму въ идейномъ его обоснованіи. Самъ онъ считаетъ себя ученикомъ Іеринга, въ теоріи коего онъ вноситъ, однако, существенныя поправки. Особенно важныя послѣдствія имѣли его ученія о законѣ (изложенное въ монографіи 1894 г. «Указъ и Законъ») и о самоуправленіи; въ послѣднемъ отношеніи онъ воспроизвелъ германское ученіе о самоуправленіи, какъ отрасли управленія государственнаго, въ отличіе отъ ученій 60-хъ и 70-хъ годовъ, создававшихъ противоположеніе государственнаго управленія и мѣстнаго самоуправленія. Нельзя впрочемъ сказать, что ученія Коркунова, несмотря на огромное распространеніе его курса и несомнѣнное вліяніе политическое, оказали большое воздѣйствіе на русскую науку; непосредственныхъ учениковъ Коркуновъ не оставилъ*).

Среди молодыхъ русскихъ государствовѣдовъ замѣтно гораздо большее вліяніе французовъ; англійское же право и государствовѣды Великобританіи, къ несчастью, извѣстны въ Россіи въ значительно меньшей степени и начали интересовать нашихъ государствовѣдовъ (напр., Кулишеръ и Шацкій) лишь въ самое послѣднее время; можно, однако, надѣяться, что вліяніе англійскихъ теорій со временемъ усилится.

Изъ новыхъ курсовъ русскаго конституціоннаго права слѣдуетъ отмѣтить работу Н. И. Лазаревскаго, «Русское госуд. право», т. I, Конституціонное право, изд. 3, 1913 г.

---

*) Подробнѣе о Коркуновѣ см. *мою* статью въ новомъ энц. словарѣ Брокгауза, томъ XXII, 1915 г.

ГОСУДАРСТВО.

ПРОИСХОЖДЕНІЕ ГОСУДАРСТВА.

Г. Еллинекъ, Право соврем. государства, общее ученіе о государствѣ, гл. IX; *А. С. Алексѣевъ*, Къ вопросу о юрид. природѣ власти монарха въ констит. государствѣ, 1910 г., очеркъ 2; *J. W. Garner*, Introduction to Political Science, ch. IV; *E. Westermarck*, Origin and development of moral ideas, v. II; *Durkheim*, Division du travail social; *Н. И. Карѣевъ*, Типологическіе курсы по исторіи государственнаго быта; *Э. Дженксъ*, Происхожденіе верховной власти, 1907 г.

3. Безсмертное опредѣленіе Аристотеля гласитъ: человѣкъ—животное общежительное. Современныя соціологическія и историческія изысканія все больше подтверждаютъ правильность этого воззрѣнія; уже со временъ глубокой древности живетъ человѣкъ въ обществѣ; всѣ данныя, собираемыя соціологіей, исторіей, археологіей, свидѣтельствуютъ объ этой общественной жизни и только отвлеченныя конструкціи ученыхъ иногда выдвигаютъ противоположную мысль объ одиночной жизни первобытнаго человѣка *). Необходимо, однако здѣсь же замѣтить, что весьма многіе вопросы исторіи человѣка тѣхъ отдаленныхъ эпохъ и по сей день остаются еще неразъясненными загадками; одно, впрочемъ, внѣ сомнѣнія: исторія застаетъ культурнаго человѣка уже живущимъ въ государствѣ.

Вопросъ о происхожденіи государства есть вопросъ сложный, распадающійся при ближайшемъ разсмотрѣніи на три части: вопросъ объ историческомъ и соціальномъ происхожденіи

*) Напр. предположенія пр. *Вестермарка*, н. с., т. II, гл. 34.

государства, какъ извѣстной общей формы жизни человѣка въ обществѣ, вопросъ о происхожденіи новыхъ государствъ, среди уже существующихъ (напр., современныхъ) и вопросъ объ оправданіи подчиненія индивидуума государственной власти.

А. Первый изъ этихъ вопросовъ составляетъ одинъ изъ предметовъ изслѣдованія соціологіи и, какъ сказано, до сихъ поръ еще представляетъ много неразрѣшенныхъ сомнѣній; благодаря послѣднему обстоятельству можно только въ общихъ чертахъ намѣтить процессъ роста первоначальной ячейки, семьи, постепенно собиравшей вокругъ себя, подъ вліяніемъ разнообразныхъ факторовъ, большее число индивидовъ, разрастаясь, такимъ образомъ, въ родъ, кланъ, фратрію и племя; тутъ оказывали свое воздѣйствіе и природная слабость человѣка (въ сравненіи съ животнымъ міромъ), и потребность защиты отъ внѣшнихъ враговъ (животныхъ и людей), и психическіе факторы, въ родѣ семейной привязанности, племенной дружбы, родовой зависимости (объединяемыхъ Вестермаркомъ общимъ терминомъ «альтруистическаго чувства»). Здѣсь важно отмѣтить, что извѣстнымъ стадіямъ развитія человѣка соотвѣтствуютъ формы его общенія: чѣмъ больше становится культура индивида, тѣмъ сложнѣе тѣ общественныя единицы, среди коихъ онъ живетъ и развивается; у дикарей обычной формой общежитія является племя и только при высшихъ формахъ культуры появляются и болѣе сложныя соціальныя организаціи.

Всякое общеніе основывается на правѣ, начиная съ самыхъ низшихъ формъ и кончая наиболѣе сложной, именуемой государствомъ; основнымъ принципомъ любого общежитія представляется установленіе извѣстнаго равновѣсія между индивидуальными и общими интересами путемъ ограниченія первыхъ въ пользу вторыхъ; общежитіе есть организація, т.-е. приведеніе въ извѣстную систему взаимоотношеній составляющихъ данное общеніе индивидовъ и регулированіе указаннаго равновѣсія, установленіе тѣхъ случаевъ и тѣхъ формъ уступокъ, когда отдѣльный человѣкъ обязанъ подчинять свой интересъ интересу общенія, въ коемъ живетъ. Такое подчиненіе индивида общежитію предполагаетъ, также уже съ самаго ранняго момента

образованія общенія, власть принужденія, что въ свою очередь создаетъ у индивидовъ, живущихъ въ данномъ общеніи, сознаніе необходимости подчиненія; послѣднее явленіе объясняетъ намъ зарожденіе среди людей, живущихъ вмѣстѣ, права и власти; мы видимъ, такимъ образомъ, съ самаго ранняго момента появленія послѣднихъ (права и власти) ихъ двойной характеръ: соціологическій и психологическій, который навсегда сохраняется за ними именно въ этой двойственности.

Соціальная жизнь человѣка уже спервоначала проявляетъ одну интересную черту: непрестанной эволюціи, т.-е. процесса усложненія и дальнѣйшаго развитія; ничто въ соціальной жизни не находится въ состояніи покоя, все движется, измѣняется, дифференціируется, а, главное, прогрессируетъ въ своемъ развитіи; тамъ, гдѣ въ соціальной жизни мы находимъ покой или остановку, тамъ всегда имѣется вѣрный предвозвѣстникъ смерти и разложенія. Подъ прогрессирующимъ развитіемъ мы понимаемъ указанное осложненіе формъ человѣческаго общежитія. При этомъ должно имѣть въ виду, что таковое осложненіе въ равной мѣрѣ касается обоихъ основныхъ принциповъ общежитія, какъ права, такъ и власти.

Необходимо, наконецъ, сдѣлать еще одно указаніе по отношенію къ понятію власти; послѣднюю не слѣдуетъ представлять себѣ какъ проявленіе физической силы, хотя таковое часто ее сопровождаетъ (чѣмъ примитивнѣе общеніе, тѣмъ чаще); наоборотъ, мы здѣсь имѣемъ дѣло съ областью психическихъ фактовъ. Конечно, глава семейства, родоначальникъ или предводитель племени имѣютъ возможность оказывать на членовъ даннаго общенія физическое давленіе (путемъ наказаній и т. п.), но все же подобные случаи представляются исключеніями, а общепризнаваемымъ правиломъ является, наоборотъ, подчиненіе власти даннаго общенія. Совершенно аналогичное положеніе мы имѣемъ въ обоснованіи права, гдѣ примѣненіе физическаго принужденія также является исключеніемъ, а общимъ правиломъ—признаніе правовыхъ нормъ даннаго общежитія, т.-е. психическое воздѣйствіе на индивида.

Въ виду того, что соціологія не раскрыла намъ еще всѣхъ

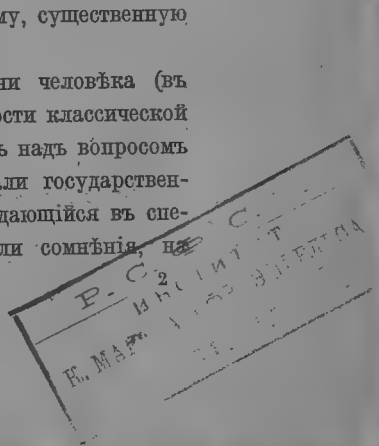
подробностей первичнаго процесса образованія наиболѣе сложной формы общежитія, государства, тѣхъ деталей, которыя сопровождаютъ переходъ отъ менѣе сложныхъ формъ (родовой, племенной) къ формамъ болѣе совершеннымъ, представляется болѣе правильнымъ изучать исторію происхожденія даннаго государства, государственной жизни даннаго народа (напр., исторію славяно-русскаго государства); этимъ путемъ получаются болѣе вѣрные выводы и болѣе прочные научные результаты.

Въ прежнее время, за недостаткомъ фактическаго матеріала, ученые и философы конструировали отвлеченныя теоріи, далеко несоотвѣтствовавшія дѣйствительности; къ этой области относятся, напр., идиллистическое представленіе Руссо о первобытной гармоніи и жизни человѣка «до общества» или противоположная теорія Гоббса—homo homini lupus est; и то и другое представленіе въ равной мѣрѣ ошибочно, а главное—недостаточно; интереснымъ при этомъ является фактъ защиты подобныхъ діаметрально-противоположныхъ конструкцій съ одинаковымъ логическимъ успѣхомъ.

Б. Изслѣдователи данной области, кромѣ того, постоянно смѣшивали вопросъ о происхожденіи государства съ политически болѣе важнымъ вопросомъ объ оправданіи государства, объясненіи подчиненія человѣка государственной власти. Для государствовѣдѣнія послѣдній вопросъ представляется болѣе интереснымъ, такъ какъ исторія его развитія даетъ намъ картину отношеній человѣка къ государству, роста и судьбы тѣхъ идей, которыя составляютъ міросозерцаніе и правовоззрѣнія даннаго времени или даннаго народа; названная область научнаго изслѣдованія составляетъ, благодаря этому, существенную часть исторіи политическихъ ученій.

Въ древнѣйшія эпохи культурной жизни человѣка (въ Египтѣ, Ассиріи, Вавилонѣ), какъ и въ древности классической (въ особ. въ Греціи), люди мало задумывались надъ вопросомъ объ оправданіи государства; они воспринимали государственную жизнь какъ фактъ естественный, не нуждающійся въ спеціальныхъ объясненіяхъ; когда же возникали сомнѣнія, на

38101.



помощь приходила идея религіознаго освященія, сверхъестественной предустановленности государственной власти. Послѣднюю идею старательно поддерживали правящіе классы, коимъ было выгодно и удобно ссылаться на сверхъестественный характеръ государства; въ особенности старательно способствовали этому жреческія сословія, которыя, если и не правили сами, то все же всегда стояли близко къ правящимъ. Такимъ образомъ, уже въ глубокой древности слагается теорія божескаго происхожденія государства; исторически она является первой и вмѣстѣ съ тѣмъ, наиболѣе простой формой оправданія государства; теорія эта предполагаетъ, что государственная власть есть осуществленіе воли Божьей, при чемъ правящіе классы или индивиды толкуютъ и на дѣлѣ примѣняютъ эту волю божества; при наиболѣе примитивныхъ и грубыхъ формахъ государственности сами правящіе обоготворяются, они либо сами боги, либо замѣстители божества на землѣ; при болѣе культурныхъ формахъ божество нѣсколько отдаляется отъ людей, а правящіе становятся лишь посредниками между божествомъ или богами и людьми. Послѣднюю форму воспринимаетъ христіанство, положивъ въ основу своего ученія о государствѣ идею богоустановленности власти: «всякая власть отъ Бога»; особенно ярко эта мысль формулирована Аугсбургскимъ исповѣданіемъ, 1530 г.

Для вѣрной оцѣнки значенія этой теократической теоріи происхожденія государства и его власти необходимо имѣть въ виду ея общераспространенность и общепризнанность въ теченіе столь многихъ столѣтій культурной исторіи человѣчества. Немудрено, что даже въ наши дни, когда значеніе ея окончательно подорвано, все же можно найти много слѣдовъ ея прошлаго господства и вліянія. Такъ, въ теченіе XIX в. мы находимъ отраженіе указанныхъ теократическихъ идей, напр., въ титулахъ монарховъ, правящихъ и царствующихъ «Божьей милостью», въ обрядахъ ихъ коронованія, и даже въ опредѣленіи объема ихъ власти и безотвѣтственности (напр., ученія де-Мэтра и Фр. Шталя); и до послѣдняго времени теократическія идеи отражались, по справедливому замѣчанію Дюги и Кокошкина, въ міровоззрѣніи императора Вильгельма II,

глубоко убѣжденнаго въ божественныхъ функціяхъ дома Гогенцоллерновъ. Смертельный ударъ былъ нанесенъ теократическимъ теоріямъ раціоналистической философіей XVIII столѣтія, подведшей итоги всѣмъ тѣмъ сомнѣніямъ, которыя накапливались въ предшествовавшіе вѣка.

Въ эпоху расцвѣта абсолютизма складывается другое ученіе, договорная теорія происхожденія государства, получившая затѣмъ блестящее развитіе въ философскихъ конструкціяхъ XVIII вѣка. Интересно при этомъ отмѣтить, что ею пользовались оба противоположныхъ лагеря, проповѣдниковъ абсолютной власти монарха и защитниковъ правъ народа (напр., такъ наз., монархомаховъ; см. работу о послѣднихъ Треймана, имѣющуюся въ русскомъ переводѣ).

Суть договорной теоріи заключается въ слѣдующемъ: человѣкъ не всегда жилъ въ государствѣ, послѣднему предшествовало «естественное состояніе» (иногда представлявшееся въ видѣ общей войны и вражды, иногда же, наоборотъ, всеобщимъ міромъ и идилліей), изъ коего люди вышли путемъ заключенія договора (знаменитый общественный договоръ Руссо); этимъ договоромъ обосновывались государственная власть, съ одной стороны, и обязанность повиновенія ей, съ другой. Основною мыслью здѣсь является отрицаніе божественнаго происхожденія государства и утвержденіе, что таковое есть позднѣйшее явленіе, созданное самимъ человѣкомъ, какъ необходимый выходъ изъ естественнаго состоянія (status naturalis).

Признавая договоръ началомъ государственной жизни человѣка, различные писатели, однако, дѣлали изъ этого основного положенія очень несходные между собой выводы*); одни, съ Гоббсомъ во главѣ, признавали, что заключеніемъ договора люди передавали монарху всю совокупность власти надъ собой, чѣмъ слѣдовательно создавалось идейное обоснованіе абсолютизма; разъ согласившись на отданіе власти, человѣкъ уже не могъ протестовать противъ формъ ея проявленія; другіе, съ Руссо во главѣ, также считали, что договоромъ (con-

*) Подробнѣе см. напр. *Ѳ. Кокошкинъ*, н. с., § 5.

trat social) уступалась вся сумма госуд. власти, но не одному какому-либо индивиду (монарху), а самому обществу, какъ организованному цѣлому, стоящему надъ человѣкомъ; источникомъ власти здѣсь остается народъ (откуда проистекало понятіе народнаго суверенитета), наконецъ, третьи, напр., Локкъ, полагали, что всю сумму власти невозможно было отчуждать общественнымъ договоромъ, коимъ, такимъ образомъ, передавалась лишь часть правъ властвованія, остальная же сохранялась за индивидомъ; этимъ послѣднимъ ученіемъ обосновывалось понятіе естественнаго права, неотъемлемыхъ правъ индивида, а съ другой стороны, обязательной ограниченности государственной власти; изъ послѣдняго позднѣе вытекла идея конституціоннаго государства.

Вліяніе, оказанное договорными теоріями, было огромно; теоретически онѣ низвели государственную власть съ божественнаго Олимпа, поставивъ ее посреди самихъ людей; практически онѣ имѣли еще большее значеніе, оказавъ воздѣйствіе на политику многихъ правительствъ. Научная критика, однако, окончательно подорвала въ настоящее время ихъ значеніе. Главнѣйшимъ ихъ недостаткомъ слѣдуетъ считать ихъ неисторичность и противорѣчіе даннымъ, добываемымъ современной наукой; нигдѣ и никогда не существовало «естественныхъ состояній», какъ ихъ рисовали себѣ мыслители XVI—XVIII вѣковъ, и меньше всего, конечно, идиллій Руссо; первичное государство возникало не путемъ договора, а посредствомъ долгой и непрерывной исторической эволюціи; заключеніе договора предполагаетъ уже хорошо развитыя правовыя понятія о договорныхъ отношеніяхъ, которыя обычно отсутствуютъ у народовъ, переходящихъ къ государственной жизни; договорная теорія также предполагаетъ предвидѣніе будущихъ формъ властвованія, которыя ни въ коемъ случаѣ не могутъ предусматриваться во времена государственныхъ первообразованій; теорія эта наконецъ предполагаетъ хорошо развитое политическое сознаніе договаривающихся гражданъ, что тоже не соотвѣтствуетъ исторической дѣйствительности. Если и можно себѣ представить политическій договоръ, учреждающій въ по-

литически-развитомъ обществѣ новую государственную форму, то таковой ни мало еще не объясняетъ соціальнаго происхожденія первичнаго государства изъ низшихъ, болѣе примитивныхъ формъ общенія; мы будемъ имѣть дѣло въ такомъ случаѣ уже съ другимъ рядомъ явленій, касающихся образованія новыхъ государственныхъ единицъ среди современныхъ государствъ *).

Кромѣ указанныхъ историческихъ недостатковъ договорныхъ теорій, слѣдуетъ еще упомянуть о фактическомъ ихъ несоотвѣтствіи понятію госуд. власти; послѣдняя нигдѣ и никогда не обосновывалась въ качествѣ договорныхъ отношеній между индивидомъ и государствомъ; публичныя обязанности, несомыя гражданиномъ, никогда не считаются договорными и не поставлены въ зависимость отъ его воли. Руссо и Кантъ сознавали историческое несоотвѣтствіе договорной теоріи фактамъ дѣйствительности и откровенно это признавали, подчеркивая, что ихъ занимаетъ иной вопросъ, именно объ оправданіи государства, объясненіи правомѣрности его власти.

Съ иной точки зрѣнія подходятъ къ изученію данныхъ вопросовъ теоріи патріархата и матріархата; защитники этого взгляда исходятъ изъ утвержденія, что общество и государство есть лишь дальнѣйшія формы развитія семьи **); такимъ образомъ создается теорія естественнаго приращенія: семья вырастаетъ въ родъ, родъ—въ племя, послѣднее—въ государство, но при этомъ на пути всего указаннаго развитія сохраняется та же основная форма образованія власти, въ семьѣ—главы семейства, отца или матери, затѣмъ старѣйшаго въ родѣ, начальника племени и, наконецъ, главы государства. Подобная простота конструкціи объясняется тѣмъ, что данныя теоріи возникли, когда еще только зарождалась наука соціологіи и очень мало было извѣстно объ исторіи первобытныхъ временъ.

---

*) Германская теорія отрицаетъ вообще возможность возникновенія государства путемъ договора, что неправильно; см. ниже, также *Ѳ. Кокошкинъ*, н. с., стр. 25.

**) Теорія эта ясно изложена у *Mac Lennan'a*, The Patriarchal Theory, главнымъ же ея защитникомъ былъ Sir Henry Maine; см. его труды Ancient Law и Early History of Istitutions.

Въ настоящее время онѣ имѣютъ защитника въ лицѣ извѣстнаго французскаго государствовѣда Дюги.

Первоначально данное ученіе имѣло и нѣкоторое политическое значеніе *), такъ какъ имъ стремились обосновать абсолютную власть монарха, который уподоблялся римскому pater familias и долженъ былъ править народомъ, какъ послѣдній управлялъ семьей. Въ настоящее время вліяніе его сильно поколеблено; сомнѣнія зародились при болѣе внимательномъ изученіи соціальнаго прошлаго человѣка; такъ, весьма скоро стало извѣстнымъ, что патріархальный типъ семьи далеко не является единственной формой примитивнаго общенія человѣка; рядомъ съ нимъ и столь же успѣшно развивались другія формы, среди коихъ, напр., имѣлся матріархатъ, т.-е. главенство женщины въ семейной ячейкѣ **); далѣе оказалось, что форма властвованія patria potestas была особенностью Рима и не существовала въ томъ же видѣ ни у грековъ, ни у евреевъ, ни у германцевъ; довольно распространенной формой общежитія была, напр., поліандрія, также противорѣчащая принципамъ патріархата ***). Благодаря этимъ новымъ научнымъ даннымъ нынѣ приходится установить, что ни патріархатъ, ни матріархатъ не могутъ считаться повсемѣстнымъ и общимъ началомъ государства, первоначальной единственной формой зарожденія государственной власти.

Родовая теорія имѣла особенное значеніе у насъ; въ XIX вѣкѣ она долгое время составляла основу изученія исторіи русской государственности; ее считали неоспоримо-вѣрной; въ настоящее время русскіе историки, однако, окончательно отъ нее отказались.

---

*) Въ особенности среди англійскихъ монархистовъ; напр., у Фильмера, идеолога стюартовскаго режима.

**) Лучшими критиками патріархальной теоріи являются Mc Lennan, Morgan и Edw. Jenks.

***) Противуположная патріархату теорія матріархата, какъ повсемѣстнаго зачатка государства, представляется также непріемлемой крайностью.

Нѣкоторое сходство съ патріархальной имѣетъ патримоніальная теорія, видящая происхожденіе государства въ земельномъ правѣ собственности; государство, говорятъ ея защитники, есть лишь разросшаяся вотчина; историческими примѣрами, при этомъ, всегда приводятся средневѣковыя государства, когда дѣйствительно почти невозможно было отличить государственную власть отъ власти вотчинной; право собственности на землю постепенно и незамѣтно переходило въ территоріальное право государства, частные финансы и хозяйство монарха—въ хозяйство и финансы государственные, слуги государя—въ должностныхъ лицъ государства и т. д.; примѣры подобныхъ превращеній можно найти и въ русской исторіи, въ развитіи сѣверо-восточной волости, предшествовавшемъ обоснованію московскаго государства. Тѣмъ не менѣе, теорію эту нельзя принять, какъ объясненіе происхожденія государства вообще; существуетъ масса примѣровъ государствъ, возникшихъ совсѣмъ инымъ путемъ, а кромѣ того, теорія эта нисколько не объясняетъ основного факта: какимъ образомъ и почему превращалось право собственности на землю въ право властвованія надъ государствомъ и народомъ.

Иначе ставится вопросъ теоріей силы и завоеванія, наиболѣе блестящимъ защитникомъ коей былъ Гумплowичъ *). Представители этого ученія исходятъ изъ предположенія о множественности первичныхъ родовъ и другихъ формъ общежитія (такъ наз. полигенизмъ), находящихся между собой въ постоянной борьбѣ; изъ послѣдней, при столкновеніи различныхъ родовъ и подчиненія побѣжденныхъ побѣдителю, возникаетъ государство; завоеваніе представляетъ собой единственный источникъ: рабства, права собственности и государства. За этимъ утвержденіемъ нельзя отрицать большой доли истины: борьба дѣйствительно встрѣчается очень часто при основаніи госуд. властвованія, сила всегда играла большую роль въ обоснованіи власти государства; таковая, къ несчастью,

*) Другими ея представителями являются René Worms и Lester Ward.

и по сей день не перестаетъ играть извѣстной роли въ госуд. жизни народа; наконецъ покореніе только слишкомъ часто дѣйствительно являлось источникомъ властвованія надъ побѣжденными. И все же нельзя признать данную теорію безусловно правильной, такъ какъ, во-1-хъ, завоеваніе далеко не единственная форма образованія государственныхъ единицъ; возможно сліяніе родовъ и племенъ вполнѣ мирное, но все же образующее новое государство; славянская исторія даетъ этому нѣсколько примѣровъ; теорія завоеванія, во-2-хъ, не въ состояніи вовсе объяснить естественнаго, историческаго разрастанія человѣческаго общежитія, а въ-3-хъ, не указываетъ намъ, какъ образуется первичная государственная власть въ тѣхъ случаяхъ, когда нѣтъ внѣшней борьбы, нѣтъ столкновенія племени съ племенемъ, а госуд. власть появляется, такъ сказать, изнутри самого племени.

Аналогичную схему построеній мы находимъ среди другой группы теорій, такъ наз. экономическаго матеріализма, также обосновывающаго происхожденіе государства единственно на борьбѣ, съ тѣмъ лишь различіемъ, что тогда какъ у Гумпловича и его послѣдователей борьба эта внѣшняя, завоеваніе одного племени другимъ, у представителей экономическаго матеріализма борьба эта внутренняя, различныхъ соціальныхъ единицъ (классовъ) между собой. Основнымъ утвержденіемъ этой школы представляется сведеніе всѣхъ общественныхъ явленій къ одному источнику—явленій экономической жизни; всѣ они суть лишь проявленіе экономическаго развитія даннаго общенія, а послѣднее, слѣдовательно, есть результатъ экономической борьбы его составныхъ частей; признаніе подобной единой, исключительной основы общественной формы составляетъ несомнѣнно наиболѣе слабое мѣсто даннаго ученія, коимъ упускаются изъ виду прочіе факторы общественности и государственности; факторы экономическіе, кромѣ того, какъ вѣрно замѣчаетъ Ѳ. Кокошкинъ *), суть часть общественнаго строя, а потому не могутъ быть его первопричиной, иначе

*) Назв. соч., стр. 51.

получается petitio principii: экономическія явленія не мыслимы внѣ человѣческаго общежитія, но рядомъ съ этимъ должны, по представленіямъ этой школы, быть его первопричиной. Никто въ наше время не станетъ отрицать роль, сыгранную въ исторіи человѣческой культуры экономическими факторами, но не слѣдуетъ забывать, что они далеко не единственные и не исключительные; послѣднее становится особенно яснымъ при разсмотрѣніи какъ разъ исторіи происхожденія государства, когда экономическіе факторы играли далеко не единственную роль.

Такимъ образомъ, всѣ разсмотрѣнныя теоріи, въ отдѣльности взятыя, не даютъ намъ удовлетворительнаго отвѣта на вопросъ о происхожденіи государства. Таковое можетъ быть объяснено лишь постепенной и долгой исторической эволюціей соціальной жизни человѣка. Подробности этого процесса далеко еще не выяснены во всѣхъ деталяхъ; одно, однако, уже ясно: данный общественный процессъ въ различныхъ мѣстахъ и различныя времена принималъ весьма разнообразныя формы и воспринималъ дѣйствіе очень многочисленныхъ факторовъ; рядомъ съ внѣшними воздѣйствіями, борьбы съ сосѣдями, врагами, необходимости самозащиты и т. п., могли оказывать вліяніе факторы внутренней соціальной жизни, потребности въ поддержаніи порядка, охраны права и т. д.; столкновенія могли быть на экономической почвѣ, какъ и на почвѣ племенной розни и вражды; постепенно слагались разныя формы неравенства, имущественнаго и другого, благодаря чему создавалось и выростало первичное дѣленіе на правящихъ, власть имущихъ, и управляемыхъ, подчиняемыхъ власти первыхъ. Затрудненія въ изученіи всѣхъ этихъ многообразныхъ соціальныхъ процессовъ возникаютъ, главнымъ образомъ, вслѣдствіе того, что таковые процессы развивались въ доисторическія времена. Должно, однако, указать два факта: какъ право, такъ и власть и организація общественной жизни человѣка существовали задолго до появленія первичныхъ государствъ; потребовались, можетъ быть, цѣлыя тысячелѣтія культуры общественности для появленія государственности, даже самой примитивной. Всѣ же

теоріи и ученія, стремившіяся найти оправданіе существованія государственной власти, исходили изъ ошибочнаго ограниченія своей задачи какимъ-либо одностороннимъ изученіемъ одной лишь группы явленій, упуская изъ виду или даже не зная о существованіи прочихъ явленій общественной жизни человѣка.

B. На совершенно иной плоскости находится третій изъ указанныхъ нами вопросовъ, касающійся происхожденія современныхъ государствъ, т.-е. образованія новыхъ государственныхъ единицъ среди уже существующихъ. Исторія даетъ многочисленные примѣры подобныхъ государственныхъ новообразованій, кои можно раздѣлить на двѣ главныхъ группы новыхъ государствъ, возникающихъ среди европейскихъ, уже существующихъ государствъ, путемъ раздѣленія или соединенія, и государствъ, складывающихся въ новыхъ мѣстностяхъ (на прочихъ континентахъ) путемъ завоеванія или колонизаціи. Что же касается способовъ образованія новыхъ государственныхъ единицъ среди уже существующихъ, то таковые также весьма разнообразны; здѣсь могутъ встрѣчаться новообразованія революціонныя, путемъ отложенія или разложенія, или мирныя, посредствомъ взаимнаго соглашенія; они могутъ являться слѣдствіемъ войны, завоеванія или отторженія части территоріи государства; государства могутъ создаваться мирнымъ договоромъ воевавшихъ народовъ, заселеніемъ незанятыхъ прежде мѣстностей, колонизаціей и распространеніемъ европейской культуры на туземныя племена; наконецъ, новыя государства могутъ возникать среди уже существующихъ путемъ договора послѣднихъ; подобное соглашеніе вполнѣ мыслимо, такъ какъ право среди культурныхъ народовъ стоитъ надъ государственной властью и можетъ, слѣдовательно, обязывать таковую. Международное право ставитъ обыкновенно одно важное условіе въ этой области, требуя признанія новаго государства прочими участниками международнаго общенія *); съ точки зрѣнія

*) См. напр. *Ф. Мартенсъ*, Совр. международное право, т. I, стр. 272, 1895 г.

государственнаго права это представляется совершенно излишнимъ: государство можетъ возникнуть и существовать до и помимо признанія его другими государствами, признаніе же является лишь какъ бы допущеніемъ, принятіемъ его въ международное общеніе.

Среди уже существующихъ, новыя государства слагаются и возникаютъ также подъ дѣйствіемъ весьма сложныхъ и разнообразныхъ соціально-историческихъ факторовъ, благодаря чему представляется невозможнымъ установить какую-либо обобщающую ихъ систему или классификацію; можно изучать лишь исторію и порядокъ каждаго отдѣльнаго новообразованія.

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ.

А. С. Алексѣевъ, Къ вопросу о юридической природѣ власти монарха, 1910; *П. И. Новгородцевъ*, Государство и право, Вопросы философіи и психологіи, кн. IV (74), сент.—окт., 1904 г.; *Его же*, Кризисъ современнаго правосознанія, 1909 г.; *Ѳ. Ѳ. Кокошкинъ*, Лекціи по общему госуд. праву, 1912 г.; *Л. Дюги*, Конституціонное право, 1908 г.; *Г. Еллинекъ*, Право совр. государства, общее ученіе о государствѣ.

4. Мы только что видѣли, что государства возникаютъ путемъ долгаго соціально-историческаго процесса и представляютъ собой наиболѣе совершенную форму соціальной жизни человѣка. Всякое соціальное единеніе людей предполагаетъ извѣстную организацію; безъ послѣдней не можетъ существовать ни одна соціальная единица, простая или сложная; организація же предполагаетъ существованіе власти для поддержанія даннаго порядка; людей можно раздѣлить на двѣ категоріи, активныхъ и пассивныхъ участниковъ даннаго общенія; пассивные лишь подчиняются власти той соціальной единицы, которой они принадлежатъ, въ составъ коей они входятъ, активные же участники пользуются извѣстной долей власти данной организаціи; весьма различно, однако, бываетъ распредѣленіе власти какъ по количеству активныхъ участниковъ дан-

наго общенія, такъ и по количеству власти, имѣющейся въ распоряженіи отдѣльнаго индивида *).

Соціальная жизнь человѣка создаетъ право, правовыя отношенія между индивидами, участниками данной общественной группы; основная функція права заключается въ созданіи и обезпеченіи мирнаго сожитія людей, превращенія грубой силы въ постоянныя, мирныя, правовыя отношенія; простѣйшимъ примѣромъ является право собственности; сила человѣка можетъ подчинять ему предметы внѣшняго міра (оживленные и неоживленные), право же обезпечиваетъ ему постоянство этого подчиненія, заставляетъ его уважать подобную же собственность сосѣда и взамѣнъ охраняетъ ее отъ нападеній послѣдняго.

Очень важно имѣть въ виду, что съ точки зрѣнія соціологіи государство есть лишь одна изъ формъ соціальнаго общенія людей; вслѣдствіе этого общіе соціальные законы развитія человѣческой общественной жизни въ равной мѣрѣ регулируютъ его государственное бытіе; это въ свою очередь даетъ намъ возможность примѣнить къ государству только что указанную схему: жизнь человѣка въ государствѣ предполагаетъ извѣстную организацію послѣдняго, а таковая означаетъ существованіе извѣстной власти, главная функція каковой состоитъ въ обезпеченіи существованія даннаго государственнаго общенія; основной же задачей права въ этомъ случаѣ является, опять-таки, обузданіе власти и гарантированіе, съ одной стороны, постоянства таковой, а съ другой, ея мирнаго характера, въ отличіе отъ грубой силы. Вмѣстѣ съ тѣмъ необходимо помнить, что соціальныя явленія и вся вообще общественная жизнь человѣка постоянно эволюціонируютъ; характеръ госуд. власти, способы ея проявленія, какъ и формы общественности, съ теченіемъ времени мѣняются, приспособляясь къ новымъ требованіямъ жизни; въ прежнее время госуд. власть имѣла

---

*) На этомъ дѣленіи обыкновенно основывается ученіе о *формахъ* государственнаго строя; обычно устанавливается четыре главныхъ группы: монархія, республика, аристократія и демократія.

иной характеръ, чѣмъ теперь, и то, что было возможно въ исторіи одного народа, иногда оказывалось невозможнымъ для другого государства. Эта постоянная эволюція соціальныхъ явленій заставляла даже нѣкоторыхъ государствовѣдовъ и соціологовъ, въ отчаяніи, отрицать существованіе вообще какихъ-либо обще-человѣческихъ соціальныхъ законовъ развитія общественности; такое отрицаніе представляетъ, однако, непріемлемую крайность.

Научное отношеніе къ данной области можетъ быть двояко: можно либо изучать историческое прошлое, путь соціальнаго развитія человѣческаго общежитія и государственной власти, либо же философскими конструкціями, спекуляціей, стремиться установить оправданіе и цѣль существованія госуд. власти. Методы и цѣль обоихъ путей научной работы различны; тогда какъ первый имѣетъ въ виду лишь объективное добываніе фактовъ, ихъ обработку и научное изслѣдованіе, второй пользуется телеологическимъ и политическимъ мотивами, онъ ищетъ оправданія и цѣлей существованія госуд. власти, отвѣта на вопросъ з а ч ѣ м ъ таковая существуетъ и не только для даннаго народа или государства, но среди людей вообще. Первая область изслѣдуется главнымъ образомъ науками исторіи и соціологіи, вторая же принадлежитъ философіи *). Оправданіе государства старались обосновать самыми разнообразными доктринами и теоріями, въ наше время, однако, сильно подточенными въ своемъ значеніи, главнымъ образомъ, вслѣдствіе успѣховъ соціологическихъ и историческихъ изслѣдованій, твердо установившихъ указанное выше основное положеніе: государство есть одна изъ формъ общественности, появляющаяся и развивающаяся естественнымъ путемъ эволюціи соціальной жизни.

Нравственное чувство заставляетъ человѣка искать оправ-

*) Въ наукѣ общаго государственнаго права обоимъ отдѣламъ отводится значительное мѣсто, хотя второй, благодаря своей политической окраскѣ, часто затмеваль собой значеніе перваго. Наиболѣе картинное и ясное изложеніе ученій объ оправданіи и цѣляхъ существованія государства мы находимъ у *Еллинека*, назв. соч., главы VI, VII и VIII, и у *Кокошкина*, назв. соч., главы I, II и III.

даній его власти надъ другими людьми; происходитъ это вслѣдствіе того, что власть, какъ и право, представляется психическимъ явленіемъ и человѣку свойственно обосновывать свои понятія и дѣянія на нравственной оцѣнкѣ; послѣдняя есть стимулъ огромной важности, воздѣйствующій также на психику управляемыхъ. При постоянной эволюціи соціальной жизни легко можетъ случиться, что прежнія формы государственной власти не будутъ болѣе соотвѣтствовать требованіямъ соціальной жизни даннаго народа; въ такихъ случаяхъ сохраненіе стараго порядка требуетъ еще бо̀льшаго оправданія; понятно, что имѣвшимъ власть всегда казалось невыгоднымъ таковую терять; вслѣдствіе этого, можно установить то общее положеніе, что, чѣмъ неестественнѣе, т.-е. далѣе отъ житейскихъ требованій даннаго момента форма осуществленія государственной власти, тѣмъ больше она нуждается въ оправданіи, и наоборотъ, чѣмъ она больше приспособлена къ данной стадіи соціальнаго развитія народа, тѣмъ меньше потребность ея оправданія; и дѣйствительно: теоріи и ученія объ оправданіи госуд. власти возникали исторически преимущественно въ переходныя эпохи, когда начинала ощущаться потребность въ обновленіи формъ государственности; въ такіе моменты управляемые не довольствовались eo ipso существующимъ положеніемъ вещей, для сохраненія котораго управителямъ или управляющимъ необходимо было прибѣгать къ искусственному воздѣйствію на психику управляемыхъ путемъ нравственнаго или идеологическаго оправданія ихъ, переживающей свое время, власти.

Существо госуд. власти состоитъ въ способности повелѣвать, которая закрѣплена правомъ, благодаря извѣстной соціальной организаціи, за извѣстной группой (классомъ, сословіемъ и т. п.) гражданъ; при этомъ важно имѣть въ виду два основныхъ признака названной власти: она вытекаетъ изъ извѣстной соціальной организаціи (именуемой государствомъ) и потому сама является властью о р г а н и з о в а н н о й, что въ свою очередь предполагаетъ ея с в я з а н н о с т ь, ограниченность опредѣленными рамками; эту послѣднюю функцію ограниченія или обузданія госуд. власти осуществляютъ пра-

вовыя нормы, которыя одновременно обусловливаютъ государственную организацію даннаго соціальнаго единенія. Государственная власть, слѣдовательно, есть ф у н к ц і я (или, точнѣе, даже совокупность, комплексъ функцій), принадлежащая правящимъ въ данномъ общеніи *); она вытекаетъ изъ организаціи общенія, а опредѣляется (стало быть одновременно и ограничивается) правомъ данной организаціи.

Къ этому опредѣленію обычно присоединяютъ еще два признака е д и н с т в а и в е р х о в е н с т в а госуд. власти, которые, однако, нельзя, безъ извѣстныхъ оговорокъ, признать правильными. Внѣшнее единство ей придается лишь соціальной организаціей и правовыми нормами, которыя устанавливаютъ координацію и порядокъ осуществленія власти отдѣльными индивидами; сочетанія эти могутъ принимать весьма разнообразныя формы; бывали эпохи въ исторіи человѣчества, когда даже не существовало такого объединенія или сочетанія госуд. власти, а послѣдняя представлялась въ видѣ цѣлаго ряда параллельно и независимо дѣйствовавшихъ властей отдѣльныхъ соціальныхъ единицъ; таково было средневѣковое государство съ его самостоятельными сословіями, городами, цехами и т. д. Съ конца среднихъ вѣковъ начинается постепенное объединеніе госуд. власти въ смыслѣ подчиненія отдѣльныхъ соціальныхъ единицъ королевской власти, ставшей въ центрѣ государства; процессъ этого объединенія былъ долгій и болѣзненный, въ результатѣ же госуд. власть дѣйствительно объединилась, подчинивъ себѣ прочія власти (сословій, городовъ, цеховъ). Но, какъ только достигнута была высшая точка объединенія, такъ начинался въ различныхъ государствахъ въ различное, конечно, время, обратный процессъ, подтачивавшій это единство; къ концу XIX вѣка дѣйствія его сказались уже вполнѣ опредѣленно въ развитіи большинства культурныхъ государствъ. Во время процесса объединенія и параллельно съ его развитіемъ слагалась идеологія абсолютіи, подводившая идейный фундаментъ подъ факты

*) *Алексѣевъ*, ц. с., стр. 49—50.

дѣйствительности; идеалъ абсолютіи отрицаетъ даже возможность существованія какой-либо самостоятельной власти рядомъ съ государственной: все и вся должно было проистекать отъ послѣдней и существовать лишь съ ея дозволенія. Когда же начался процессъ дифференціаціи госуд. власти, указанный идеалъ все еще продолжалъ жить и плѣнять собой государствовѣдовъ и политиковъ; въ теченіе всего XIX в., въ особенности въ Германіи, единство госуд. власти все еще выставлялось какъ аксіома государственности и только за послѣднія десятилѣтія ясно обозначились сомнѣнія въ правильности такой конструкціи. Единство не есть существенное свойство или апріорный признакъ госуд. власти, а придается ей извнѣ той соціальной и правовой организаціей, среди которой она вырастаетъ и развивается; только этимъ объясняется, напр., то страшное разнообразіе, которое отличаетъ современныя формы осуществленія госуд. власти; пока существовала абсолютія, довольно просты и однообразны были способы осуществленія госуд. власти, но какъ только начиналось паденіе абсолютіи, такъ сразу же проявлялось разнообразіе формъ осуществленія госуд. власти.

Изъ сказаннаго вытекаетъ необходимость отрицанія другого признака, неограниченности госуд. власти, прежде также считавшейся ея существеннымъ элементомъ. Гос. власть нигдѣ и никогда не представлялась безграничной и даже какой-нибудь Чингизъ-ханъ долженъ былъ считаться съ правовыми нормами той среды, въ которой выросъ и правилъ. Чѣмъ глубже становятся наши свѣдѣнія въ области соціологіи и исторіи, тѣмъ яснѣе дѣлается слѣдующее основное положеніе: всякая власть есть результатъ соціальной организаціи, а послѣдняя зарождается и развивается параллельно съ зарожденіемъ и развитіемъ права и при постоянномъ взаимодѣйствіи; благодаря этому всегда имѣются извѣстные соціальные и правовые предѣлы власти. Бывали моменты въ исторіи государства, когда могло казаться, что госуд. власть дѣйствительно безгранична (напр., во время расцвѣта абсолютизма), но при внимательномъ разсмотрѣніи подробностей такого госуд. строя можно

легко подыскать примѣры правовыхъ ограниченій абсолютныхъ монарховъ; съ паденіемъ абсолютизма правовыя ограниченія госуд. власти значительно увеличиваются и качественно, и количественно; въ настоящее время уже никто не въ состояніи отрицать этого основного положенія. Въ наукѣ государствовѣдѣнія, однако, можно и по сей день встрѣтить другое утвержденіе, являющееся какъ бы наслѣдіемъ стараго режима, а именно: госуд. власть обладаетъ признакомъ верховенства или суверенитета, она не только имѣетъ способность подчинять себѣ всѣ прочія власти и соціальныя организаціи, но является одновременно ихъ правовымъ источникомъ; всякое право въ государствѣ, говорятъ намъ, исходитъ отъ госуд. власти, только послѣдняя есть источникъ права. Такое утвержденіе, долгое время считавшееся аксіомой, (напр., германскими государствовѣдами), безусловно невѣрно; повсюду, рядомъ съ госуд. властью, существуютъ сотни другихъ правоисточниковъ, творящихъ право независимо отъ госуд. власти, послѣдней же принадлежитъ лишь нѣкоторое преимущество бо́льшей силы, бо́льшаго могущества, такъ какъ стоящая за ея спиной соціальная организація (которая и является ея правотворческимъ источникомъ) бо́льшая, болѣе могущественна; но даже и это соотношеніе силъ далеко не является общимъ правиломъ и можно легко себѣ представить примѣры государствъ, въ коихъ госуд. власть не будетъ пользоваться даже этимъ преимуществомъ; таковы государства сильно децентрализированныя и федеративныя; можно даже установить среди современныхъ государствъ общую тенденцію роста этихъ центробѣжныхъ силъ, направленныхъ къ дальнѣйшему умаленію верховенства госуд. власти.

Идеологія абсолютизма стремилась превратить госуд. власть изъ функціи въ субстанцію, утверждая, что таковая есть принадлежность монарха, а послѣдній—олицетвореніе государства. Понятно, что противники абсолютизма воспользовались, въ цѣляхъ своей борьбы, именно этимъ слабѣйшимъ мѣстомъ абсолютическихъ ученій; главной ихъ задачей было установленіе гарантій правамъ гражданина отъ вмѣшательства

и нарушеній всесильной госуд. власти; выдающееся мѣсто, по своимъ практическимъ послѣдствіямъ, въ этой борьбѣ занялъ Монтескье, со своимъ знаменитымъ ученіемъ о раздѣленіи властей. Уже Локкъ намѣчалъ тѣ же основныя идеи въ своихъ «Двухъ трактатахъ о правительствѣ» (1689 г.), но безъ достаточной ясности. Безсмертной заслугой Монтескье было указаніе на госуд. власть, какъ на функцію, осуществленіе коей раздѣльно вручалось тремъ категоріямъ, отличныхъ другъ отъ друга, госуд. органовъ; цѣлью раздѣленія должно было быть установленіе общаго равновѣсія, подъ которымъ подразумѣвалось установленіе взаимныхъ ограниченій, а послѣднія предназначались быть гарантіей личныхъ правъ гражданина; вмѣсто единой власти, появились, стало быть, три власти, изъ коихъ ни одна не должна была вмѣшиваться въ компетенцію прочихъ властей, чѣмъ и обезпечивалось указанное равновѣсіе.

Политическое значеніе этого ученія было огромно, такъ какъ оно создавало прекрасное средство борьбы со старымъ режимомъ; въ особенности выдающуюся роль оно сыграло въ исторіи конституцій Соед. штатовъ сѣв. Америки и Франціи; въ первой странѣ и по сей день оно составляетъ аксіому государственнаго строительства. Теорія раздѣленія властей предусматриваетъ существованіе въ государствѣ трехъ властей, законодательной, исполнительной и судебной; задачей первой должно было быть исключительно изданіе законовъ, вторая власть предназначалась проводить таковые въ жизнь, «исполнять» ихъ (откуда происходитъ и наименованіе ея pouvoir exécutif), третья же, судебная, существовала для разрѣшенія споровъ гражданъ о ихъ правахъ. Наиболѣе послѣдовательно и строго такое раздѣленіе властей было проведено въ американской конституціи, но и тамъ практика XIX в. доказала невозможность абсолютнаго его осуществленія. Идеалы Монтескье оказались въ чистомъ видѣ неосуществимыми, созданіе же цѣлаго ряда новыхъ гарантій правъ гражданина умалило и прежнее политическое значеніе этого ученія, встрѣчающаго теперь не мало противниковъ. Невозможнымъ оказалось, во-

1-хъ, установленіе какого-либо равновѣсія властей, такъ какъ власть законодательная повсюду и неизбѣжно получала огромное преобладаніе политическаго могущества, подчиняя себѣ прочія двѣ власти; далѣе, далеко не равное положеніе удѣляется въ современномъ государствѣ и прочимъ двумъ властямъ; тогда какъ судебная власть сохраняетъ въ общихъ чертахъ свой прежній обликъ, присущій ей уже въ XVIII в., власть исполнительная за послѣднее время все болѣе растетъ и развивается, выходя далеко за рамки простого исполненія законовъ; вслѣдствіе этого уже неподходящимъ оказывается ея прежнее названіе исполнительной; теперь ее обыкновенно именуютъ властью административной.

Во-вторыхъ, невозможнымъ оказалось и проведеніе строгаго раздѣленія властей; на практикѣ оказалось, что каждая изъ нихъ, въ нѣкоторыхъ случаяхъ, заимствовала функціи своихъ сосѣдокъ; законодательные органы иногда исполняли судебныя функціи, админ. органы несли судебныя обязанности и издавали распоряженія и акты, по своей общности ничѣмъ не отличающіеся отъ законовъ, а органы судебные издавали админ. распоряженія; подробное разсмотрѣніе положенія органовъ отдѣльныхъ властей можетъ дать огромное количество подобныхъ примѣровъ заимствованій компетенціи одной власти изъ области компетенціи двухъ прочихъ властей. Кромѣ того, правовая жизнь создала цѣлый рядъ гибридныхъ формъ органовъ и функцій, стоящихъ на границахъ между отдѣльными властями, къ которымъ поэтому не примѣнима общая классификація раздѣленія властей; наиболѣе характернымъ примѣромъ является административная юстиція, представляющая собой судебныя функціи админ. органовъ.

Указанные факты, противорѣчащіе прежней теоріи раздѣленія и равновѣсія властей, умножавшіеся съ теченіемъ времени, заставляли иныхъ государствовѣдовъ даже вовсе отрицать ея современную пригодность, считая ее и политически, и теоретически умершей. Этотъ взглядъ представляется, однако, непріемлемой крайностью; свое значеніе утеряла лишь теорія равновѣсія властей, раздѣленіе же властей продолжаетъ играть

извѣстную роль, въ особенности въ нѣкоторыхъ государствахъ (напр., въ Соед. штатахъ и Франціи); кромѣ того, она имѣетъ нѣкоторое методологическое значеніе, помогая намъ въ изученіи функціонированія госуд. власти.

Нынѣ мы, слѣдовательно, немного измѣняемъ прежнюю конструкцію названной теоріи, получающей такую форму: госуд. власть есть комплексъ функцій, которыя могутъ проявляться тремя различными способами, въ качествѣ функцій законодательства, администраціи и суда; всѣ три находятся въ постоянномъ взаимодѣйствіи, основанномъ на организаціи даннаго государства; это, въ свою очередь, придаетъ имъ извѣстное единство, опредѣляемое общимъ понятіемъ государственной власти; организацію же мы именуемъ государственнымъ строемъ.

Если мы примѣнимъ теперь это построеніе къ понятію единства госуд. власти, то увидимъ, что положеніе его какъ разъ обратное тому, которое стремилось придать ему прежнее государствовѣдѣніе; для послѣдняго признакъ единства власти былъ исходной точкой, изъ которой вытекали всѣ прочія понятія государственнаго права; правильнѣе же видѣть въ единствѣ лишь слѣдствіе данной организаціи, которая придаетъ этотъ признакъ госуд. функціямъ (законодательной, административной, судебной), объединяя ихъ въ одно цѣлое.

Иной вопросъ: что является *источникомъ* госуд. власти? Государствовѣдѣніе весьма различно относилось къ данному вопросу. Въ эпоху абсолютизма, его идеологи стремились сводить всю совокупность госуд. власти къ правомочіямъ монарха; онъ долженъ былъ быть единственнымъ источникомъ госуд. власти; но и во времена расцвѣта абсолютизма его защитникамъ приходилось считаться съ положеніемъ народа, такъ какъ абсолютное отрицаніе значенія послѣдняго создавало непроходимую пропасть между нимъ и монархомъ. Съ несравненно большимъ успѣхомъ и энергіей опирались на положеніе народа противники абсолютизма, стремясь, въ противоположность первымъ, выводить госуд. власть отъ самого народа; только послѣдній, по ихъ мнѣнію, могъ быть источникомъ госуд. власти.

Наиболѣе блестящее обоснованіе послѣдней мысли было дано знаменитымъ трудомъ Руссо, объ общественномъ договорѣ, въ его теоріи *народнаго суверенитета*. Долгое время, почти и по сегодняшній день, названная теорія составляла «священный и неприкосновенный догматъ, на подобіе религіозныхъ откровеній» нѣкоторыхъ школъ государствовѣдѣнія и системъ госуд. права (въ особ. во Франціи).

Согласно этому ученію госуд. власть неотчуждаемо принадлежитъ самому народу, только послѣдній можетъ ею распоряжаться и распредѣлять ея осуществленіе между различными органами; посредствомъ договора граждане переносятъ свои права на общество, воля коего и является сувереномъ; только само общество (или государство) есть носитель верховной, государственной власти. Въ борьбѣ съ абсолютизмомъ это ученіе сыграло еще бо́льшую роль, чѣмъ теорія раздѣленія властей, подтачивая самую сущность абсолютизма, идею богоустановленности власти. Изъ даннаго ученія вытекъ цѣлый рядъ слѣдствій, цѣлая категорія государственно-правовыхъ институтовъ, вошедшихъ въ плоть и кровь современнаго государственнаго строя, въ частности обоснованіе правъ человѣка и гражданина, гарантіи его нравственной личности и цѣнное право участія въ осуществленіи госуд. власти.

Тѣмъ не менѣе приходится признать, что къ концу XIX в. роль ученія о народномъ суверенитетѣ оказалась сыгранной; даже во Франціи, гдѣ дольше всего держались идеалы названнаго ученія, отъ нихъ стали постепенно отказываться (наиболѣе яркій примѣръ въ этомъ отношеніи представляетъ проф. Дюги). Дѣло въ томъ, что ученія Руссо и его послѣдователей постулировали *общую народную волю*, какъ нѣчто реально существующее; между тѣмъ, современная наука доказала эфемерность, нереальность, неуловимость подобной общей воли. Наиболѣе яркое противорѣчіе указаннымъ ученіямъ мы находимъ въ повсемѣстно утвердившемся народномъ представительствѣ; Руссо таковое, вполнѣ логически, отрицалъ; согласно его убѣжденію никто не можетъ передавать осуществленія своей воли; между тѣмъ во всѣхъ государствахъ современнаго

культурнаго міра одна изъ важнѣйшихъ функцій госуд. власти, функція законодательная, осуществляется именно народнымъ представительствомъ, т.-е. путемъ передачи гражданами защиты своихъ интересовъ и выраженіе своихъ политическихъ желаній, посредствомъ выборовъ, своимъ представителямъ, членамъ парламента. Одно время думали спасти ученіе о народномъ суверенитетѣ институтомъ всеобщаго избирательнаго права; могло казаться, что разъ весь народъ принимаетъ участіе въ выборахъ въ парламентъ, послѣдній можетъ считаться органомъ, проявляющимъ народную волю. Неприемлемость этого документа, однако, ясна сама собой: требуется, какъ разъ, доказать недоказуемое, что воля парламента есть воля народа, если вообще можно говорить о «волѣ» парламента, какъ юридическомъ понятіи; парламентарное законодательство, какъ и всякіе способы составленія законодательныхъ палатъ, основаны на теоріи господства большинства (въ той или другой мѣрѣ), а слѣдовательно, въ сторонѣ остается меньшинство, иногда могущее быть очень внушительнымъ и качественно, и количественно; почему оно не можетъ участвовать въ образованіи общей народной воли, а съ другой стороны, можетъ ли послѣдняя считаться народной, когда въ ея образованіи участвуетъ не весь народъ, а лишь часть его? Руссо ясно сознавалъ важное значеніе этихъ возраженій и именно потому отрицалъ возможность представительства. Къ концу минувшаго столѣтія уже большинство государствовѣдовъ отказалось, подъ вліяніемъ этихъ соображеній, отъ защиты прежней теоріи народнаго суверенитета.

За послѣднія десятилѣтія стали, однако, вновь упоминать о народномъ суверенитетѣ, хотя уже въ совершенно иномъ смыслѣ. Развитіе демократіи и демократическихъ идеаловъ выдвинуло на первый планъ государственности понятіе народа, интересы и нужды коего предназначена обслуживать государственная машина; все чаще стало указываться съ этой точки зрѣнія, что народу, какъ организованному цѣлому, должно быть предоставлено рѣшать свои судьбы, активно участвовать въ установленіи и развитіи той правовой системы, подъ которой

ему приходится жить. Имѣя эти положенія въ виду, нѣкоторые писатели и начали вновь употреблять терминъ народный суверенитетъ, хотя совершенно очевидно измѣняя кореннымъ образомъ его прежній смыслъ. Здѣсь уже нѣтъ больше рѣчи объ общественномъ договорѣ или объ общей народной волѣ, а лишь указывается на народъ, какъ на конечную цѣль существованія государственной организаціи.

Источникомъ государственной власти является, слѣдовательно, не божественное откровеніе или благословеніе (какъ то полагали защитники абсолютизма), не народный суверенитетъ или неуловимая народная воля (volonté générale Руссо), ни даже самъ народъ непосредственно, а та соціальная организація, которая исторически сложилась въ развитіи даннаго народа.

Въ Россіи теорія народнаго суверенитета никогда не имѣла какого-либо значенія, ни теоретическаго, ни, тѣмъ болѣе, практическаго. Ученіе же о раздѣленіи властей, наоборотъ, сыграло довольно видную роль, главнымъ образомъ, подъ вліяніемъ реформаторской дѣятельности Екатерины II; императрица сильно увлеклась названнымъ ученіемъ, поставивъ себѣ цѣлью практическое осуществленіе идеаловъ Монтескье, котораго она считала своимъ учителемъ; въ настоящее время исторія русскаго права выяснила недостатки и недочеты Екатерининскихъ реформъ въ этомъ отношеніи, и все же нельзя не признать, что ею было сдѣлано очень многое для столь необходимаго раздѣленія властей. Вторично вопросъ объ этомъ зашелъ въ 50-хъ и 60-хъ годахъ, въ эпоху судебной реформы, когда послѣ долгихъ усилій, наконецъ оказалась выдѣленной и обособленной судебная власть. Интересно въ заключеніе отмѣтить, что у насъ выдвигалось только значеніе раздѣленія, а не равновѣсія властей и что примѣненіе на практикѣ названнаго ученія имѣло въ виду организацію государства, распредѣленіе государственныхъ функцій, а не какую-либо гарантію личныхъ правъ русскихъ гражданъ; когда же рѣчь зашла о послѣднихъ, арсеналъ госуд. институтовъ уже былъ снабженъ многими иными средствами охраны гражданскихъ правъ, вслѣдствіе

чего теоріи раздѣленія властей такъ и не пришлось получить того политическаго значенія, которое она имѣла сто лѣтъ тому назадъ на Западѣ.

ОПРЕДѢЛЕНІЕ ПОНЯТІЯ ГОСУДАРСТВА.

5. При опредѣленіи понятія государства необходимо исходить изъ слѣдующихъ положеній, устанавливаемыхъ исторіей и соціологіей: по разнообразнымъ причинамъ человѣкъ живетъ въ обществѣ, а не отдѣльными индивидами; эта общественная жизнь создаетъ особую психику, въ составѣ коей видное мѣсто принадлежитъ понятіямъ права; основана же эта жизнь на извѣстной организаціи, придающей данному обществу его внѣшнюю форму; организація эта является источникомъ власти, которою обладаютъ нѣкоторые члены общества, правящіе, надъ прочими, управляемыми; власть состоитъ въ способности повелѣвать и этимъ связывать или обязывать волю управляемыхъ. Общественная жизнь человѣка исторически постоянно эволюціонируетъ, дифференціируется и постепенно усложняется; такимъ образомъ появлялись на свѣтъ Божій тѣ разнообразныя и многочисленныя формы общеній, среди коихъ жилъ, живетъ и будетъ всегда жить человѣкъ. Среди прочихъ формъ общественности уже очень рано появляется извѣстная организація, бо́льшаго могущества, бо́льшей потенціальной силы, имѣющая благодаря этому способность объединять и подчинять себѣ другія соціальныя единицы; эту организацію, ставшую въ историческомъ развитіи человѣка во главѣ прочихъ формъ общественности, мы именуемъ г о с у д а р с т в о м ъ. Первымъ и основнымъ нашимъ положеніемъ должно, слѣдовательно, быть утвержденіе, что государство есть одна изъ формъ общежитія, соціальной жизни человѣка, зарождающаяся, выростающая и развивающаяся путемъ сложныхъ соціально-историческихъ процессовъ. Вторымъ положеніемъ будетъ утвержденіе, что государство есть болѣе могу-

щественная форма общежитія, обладающая способностью подчинять себѣ другія соціальныя единицы. Какъ и во всякомъ соціальномъ единеніи людей, такъ и въ государствѣ мы имѣемъ два параллельно развивающіяся явленія, съ одной стороны, установленія правилъ взаимныхъ отношеній, называемыхъ правомъ, съ другой же, извѣстную внѣшнюю организацію, которая является источникомъ власти. Изъ этого вытекаетъ третье положеніе: государство есть извѣстная соціальная организація, функціонирующая согласно исторически развившимся понятіямъ права участниковъ ея, и являющаяся источникомъ власти правящихъ участниковъ надъ прочими, управляемыми; организація придаетъ этой власти внѣшнее единство, объединяющее отдѣльныя функціи власти, изъ коихъ три являются главными: законодательство, управленіе и судъ.

Мы только что указали, что государство есть соціальная организація, обладающая способностью подчинять себѣ и объединять этимъ подчиненіемъ другія формы общественности; соціальная жизнь человѣка создаетъ тысячи различныхъ формъ общественности, каждая изъ коихъ можетъ имѣть свое самостоятельное соціально-историческое происхожденіе; большинство изъ нихъ имѣетъ свое самостоятельное соціальное бытіе и до, и послѣ объединенія государственной организаціей, а нѣкоторыя могутъ остаться даже внѣ послѣдней; это очень важно имѣть въ виду, такъ какъ нѣкоторыя школы государствовѣдѣнія (въ Германіи) впадали въ крайность, утверждая, что государство обнимаетъ собой абсолютно всѣ прочія формы общественности, или еще хуже, что государство даже является источникомъ прочихъ формъ соціальной жизни.

Функціонированіе всякой организаціи, стало-быть государства въ томъ числѣ, основано на правѣ и правовыхъ отношеніяхъ, исторически слагающихся среди ея членовъ или участниковъ; всякая соціальная ячейка въ состояніи творить свое собственное право, всякая отъ мала до велика, обладаетъ благодаря этому своей системой (совокупностью, комплексомъ) правовыхъ нормъ; иногда можетъ происходить поглощеніе одной единицы другой, въ иныхъ случаяхъ, наоборотъ, соединеніе

отдѣльныхъ ячеекъ происходитъ при сохраненіи за ними не только ихъ внѣшней организаціи, но и внутренней способности правотворчества. При объединеніи государственной организаціей другихъ соціальныхъ единицъ во многихъ случаяхъ за послѣдними сохраняется способность продолжать творить свое самостоятельное право; само государство, конечно, тоже является источникомъ правотворчества; въ качествѣ извѣстной формы соціальной жизни человѣка, государство также творитъ свое собственное право, а рядомъ съ нимъ, продолжаютъ творить право многія другія соціальныя ячейки и организаціи, объединенныя и не объединенныя данной государственной властью. Это опять таки очень важно имѣть въ виду въ предостереженіе очень часто встрѣчающагося ошибочнаго утвержденія, что, объединивъ другія формы соціальнаго общенія, государство становится единственнымъ, исключительнымъ источникомъ правотворчества. Подъ германскимъ вліяніемъ наши государствовѣды также иногда утверждали, что въ государствѣ всякое право проистекаетъ только отъ государства, что только оно является источникомъ всякаго права, забывая объ обычномъ правѣ и о томъ простомъ фактѣ, что всякая соціальная единица въ состояніи творить свое собственное право помимо права, творимаго государствомъ, а иногда даже вопреки ему.

Итакъ, государство есть лишь своеобразная форма соціальной жизни человѣка. Необходимо теперь установить тѣ отличительные признаки, которые опредѣляютъ понятіе государства среди прочихъ формъ общественности. Государство отличается отъ другихъ формъ общенія людей, во-первыхъ, большей могущественностью, а во-вторыхъ, большей стабильностью, постоянствомъ своей организаціи; первое свойство, какъ уже указывалось, создаетъ способность подчиненія другихъ соціальныхъ единицъ; подчиненіе это происходитъ посредствомъ права, установленіемъ соотвѣтствующихъ правовыхъ нормъ (этимъ же путемъ происходитъ всякое соціальное объединеніе самостоятельныхъ ячеекъ или единицъ); подъ подчиненіемъ же мы понимаемъ установленіе права повелѣвать, которое, въ данномъ случаѣ, выливается въ форму права принужденія

другихъ правоисточниковъ. Второе свойство, стабильности, является слѣдствіемъ перваго; бо́льшее могущество создаетъ для государства и лучшую возможность продолжительнаго существованія; могутъ мѣняться формы государственной организаціи, но сама организація все же будетъ продолжать свое существованіе; лучшимъ примѣромъ въ этомъ отношеніи является французское государство XIX вѣка, столько разъ и притомъ кардинальнымъ образомъ мѣнявшее свою внѣшнюю форму (отъ имперіи къ королевству и республикѣ и обратно).

Различныя эпохи были свидѣтельницами весьма различныхъ степеней развитія могущества государства, но со времени утвержденія абсолютіи установилось окончательно нѣкоторое монопольное преимущество, состоящее въ правѣ подчиненія своей власти прочихъ соціальныхъ единеній и источниковъ правотворчества; это преимущество принято обыкновенно называть верховенствомъ или высшею властью государства. Паденіе абсолютнаго режима и зародившійся на его смѣну конституціонный строй не уничтожили этого верховенства, а наоборотъ скорѣе еще болѣе укрѣпили его, съ тою только разницей, что осуществленіе его было поставлено въ болѣе тѣсныя и точно опредѣленныя правовыя рамки; такимъ образомъ, государство не только сохраняетъ, но и охраняетъ разнообразные самостоятельные источники правотворчества и тысячи различныхъ формъ соціальнаго единенія; эта функція охраны государствомъ не имъ творимаго права является въ наши дни весьма существенною *). На этомъ основаніи конструируется нынѣ напр. положеніе самоуправляющихся единицъ, общинъ, городовъ и т. п., творящихъ самостоятельно свое право подъ охраной и гарантіей государства.

---

*) Совершенно неправильно считать, какъ это дѣлаютъ нѣмцы, государство единственнымъ источникомъ правотворчества и основывать конструкцію государства на понятіи его собственнаго права, въ отличіе отъ производнаго права прочихъ соціальныхъ единицъ. См. *мое* изслѣдованіе объ автономныхъ колоніяхъ Великобританіи, стр. 433 и слѣд.

Формы соціальнаго общенія можно себѣ представить въ видѣ пирамиды, завершающейся государствомъ, а въ основаніи своемъ имѣющей множество разныхъ общественныхъ ячеекъ. Отношенія государства къ каждой отдѣльной ячейкѣ или единицѣ опредѣляются правомъ и могутъ быть чрезвычайно разнообразны. Наука въ состояніи лишь указать на общіе типы этихъ отношеній, въ зависимости отъ различныхъ степеней развитія самостоятельности правотворчества отдѣльныхъ соціальныхъ единицъ внутри государства. Обычно устанавливаются слѣдующія градаціи: государство централизованное, признающее минимумъ самостоятельности прочихъ источниковъ правотворчества, государство децентрализованное, самоуправленіе, автономія и, наконецъ, государство сложное, составныя части коего сами обладаютъ государственной властью. Но и въ предѣлахъ этихъ общихъ типовъ имѣются многочисленные оттѣнки и степени. Благодаря этому иногда бываетъ чрезвычайно трудно установить опредѣленный моментъ перехода извѣстной соціальной организаціи въ государственность; исторически такіе переходы могутъ быть очень постепенными и незамѣтными. Однако съ юридической точки зрѣнія представляется возможнымъ установить одинъ точный признакъ, состоящій, какъ было уже указано, въ правѣ принужденія высшей единицей (которую мы тогда называемъ государствомъ) правотворческихъ органовъ единицы низшей; разъ подобное право принужденія существуетъ, мы имѣемъ, съ одной стороны, той, которая располагаетъ этимъ правомъ государство, а съ другой, той, которая можетъ принуждаться—провинцію, общину и т. д., но не государство; когда имѣется право принужденія, очень многое можетъ быть измѣняемо въ строѣ подчиненной такимъ образомъ соціальной единицы, но правотворческая дѣятельность все же сохраняется; какъ только оно исчезаетъ, пропадаетъ и право вмѣшательства высшей единицы, по своему усмотрѣнію, во внутреннюю правотворческую дѣятельность низшей единицы и мы тогда имѣемъ два государства.

Итакъ, государство есть исторически

развившаяся соціальная организація, располагающая правомъ принужденія въ области правотворчества прочихъ общественныхъ организацій, входящихъ въ ея составъ.

Имѣя это опредѣленіе въ виду, въ заключеніе слѣдуетъ остановиться на обычныхъ «юридическихъ» опредѣленіяхъ государства. Принято дѣлить государство на три составныхъ элемента, а затѣмъ приспособлять это понятіе къ старой конструкціи объекта или субъекта права или правового отношенія.

Элементами государства принято считать территорію, народъ и власть; ихъ совокупность должна, какъ часто утверждается, опредѣлять существо и понятіе государства; между тѣмъ, роль и значеніе этихъ элементовъ весьма различны; территорію почти всѣ государствовѣды считаютъ придаточнымъ элементомъ, играющимъ второстепенную роль въ опредѣленіи государства. Гораздо большее значеніе придается обычно двумъ прочимъ элементамъ, народу и власти; ученіе это, однако, представляется совершенно непріемлемымъ *), такъ какъ выдѣляетъ и противуполагаетъ народу понятіе власти, тогда какъ послѣдняя, во-1-хъ, безъ людей вообще немыслима, а во-2-хъ, является слѣдствіемъ соціальной жизни людей; только въ абсолютномъ государствѣ противополагалась власть народу, но именно это противоположеніе вызывало паденіе абсолютіи; въ настоящее время власть можетъ мыслиться единственно какъ функція, а не какъ элементъ государства; элементомъ государства можно считать единственно людей, составляющихъ данную государственную организацію.

Далѣе, уже давно установлено, что государство не является объектомъ чьего-либо права; подобныя теоріи защищались лишь въ тѣ времена, когда государство разсматривалось какъ объектъ власти монарха, въ настоящее же время онѣ давно уже окончательно отвергнуты наукой.

Нельзя разсматривать государство и какъ правовое от-

---

*) См. *Лазаревскій*, Курсъ 1913 г.; стр. 51 и слѣд.

ношеніе *); противъ этого говоритъ, во-1-хъ, сложность и множественность тѣхъ правовыхъ отношеній, которыя существуютъ во всякой государственной организаціи; во-2-хъ, государственность вовсе не исчерпывается, какъ полагаютъ защитники этой теоріи, отношеніемъ властвованія правящихъ надъ управляемыми.

Бо́льшую роль въ наукѣ сыграла третья точка зрѣнія, разсматривающая государство въ качествѣ субъекта права; государство конструируется какъ юридическое лицо, обладающее правами и обязанностями **). Этимъ придается юридическая форма той соціальной организаціи, коллективному единству, которое мы выше наименовали терминомъ государства; правовая точка зрѣнія придаетъ, слѣдовательно, соціальному понятію организаціи еще юридическій признакъ личности, обладаніе правами.

Исторически такое юридическое опредѣленіе является также наслѣдіемъ эпохи абсолютизма; въ тѣ времена считалось естественнымъ разсматривать монарха, воплощавшаго въ своемъ лицѣ государство, въ качествѣ субъекта государственныхъ правъ; изъ революціонныхъ переворотовъ конца XVIII в. государство вышло обезличеннымъ, но наслѣдникомъ данной идеи о юридической личности, занявъ мѣсто, принадлежавшее прежде монарху; на этомъ понятіи субъекта права строится нынѣ вся система государственныхъ правъ, при чемъ, однако, всегда подчеркивается, что субъектомъ права является само государство, какъ цѣлое, а не какая-либо его часть, органъ, элементъ (монархъ или правительство, народъ или отдѣльный какой-нибудь органъ).

Въ объясненіи юридической личности государства школы государствовѣдѣнія нѣсколько расходились; одни, преемники ученія Руссо о народномъ суверенитетѣ и народной волѣ, стре-

---

*) Наиболѣе талантливымъ защитникомъ этой теоріи у насъ былъ *Н. Коркуновъ*, не имѣющій, однако, послѣдователей.

**) Это ученіе воспринято подавляющимъ большинствомъ русскихъ государствовѣдовъ.

мились доказать, что государство является живымъ организмомъ, обладающимъ тѣломъ, физическими органами (головой, сердцемъ, глазами и т. д.) *); огромное вліяніе въ этомъ отношеніи оказали первыя завоеванія науки соціологіи, раскрывшія неизвѣстные дотолѣ факты соціальной жизни человѣка; въ наше время, однако, эта школа почти не имѣетъ послѣдователей; очевидной крайностью представляются параллели государственнаго и человѣческаго тѣла, сравненія правительства съ головой или сердцемъ, разныхъ министерствъ съ ушами и глазами и т. д.; зерно правды заключалось въ подобныхъ ученіяхъ лишь въ томъ, что ими обосновано было и нынѣ пріемлемое понятіе ж и з н и соціальнаго организма; мы хорошо знаемъ теперь, что таковой живетъ, въ смыслѣ постоянной и непрерывной эволюціи.

Противоположной крайностью слѣдуетъ считать утвержденіе, что государство представляетъ простую фикцію, вовсе не имѣющую реальнаго бытія, что оно является выдумкой, представленіемъ юристовъ, безъ реальнаго основанія; данныя соціологіи слишкомъ ярко противорѣчатъ такому утвержденію.

Вслѣдствіе этого наиболѣе правильнымъ является третье ученіе, согласно коему признается реальное бытіе соціальной организаціи, коллективнаго единства даннаго народа, коему право придаетъ свойство обладать правами, т.-е. особый юридическій признакъ субъекта права; государство, не менѣе чѣмъ индивидъ, способно, такимъ образомъ, быть субъектомъ права; это не есть какая-нибудь выдумка или фикція, а вполнѣ реальное свойство, создаваемое правовой жизнью данной соціально-государственной организаціи.

Этимъ понятіемъ обосновывается, съ одной стороны, внѣшнее положеніе государства среди ему подобныхъ организацій (система такъ наз. международнаго права и междугосударственныхъ отношеній), съ другой же, внутренняя правовая структура государства, организація отношеній гражданъ къ госуд. власти,

---

*) Такъ наз. органическая школа, наиболѣе виднымъ представителемъ коей должно считать Спенсера.

положеніе органовъ государства и т. д. (система государственнаго права); наконецъ этимъ же обосновываются и патримоніальныя права государства (положеніе такъ наз. фиска или казны, казенной собственности и т. д.), наиболѣе яркаго пережитка временъ стараго режима. Наконецъ, данное понятіе имѣетъ еще одно очень важное слѣдствіе: имъ какъ бы закрѣпляется и опредѣляется превращеніе государственнаго властвованія во властвованіе правовое; государственныя функціи, комплексъ коихъ составляетъ, какъ мы видѣли, существо госуд. власти, благодаря этому конструируются какъ права и обязанности государства, право повелѣвать, взимать налоги, принуждать и контролировать правотворческіе источники и т. д., обязанность охранять гражданъ, гарантировать имъ извѣстный комплексъ такъ наз. личныхъ или гражданскихъ правъ и т. д.; указаннымъ понятіемъ опредѣляется, такимъ образомъ, основной признакъ современной государственной власти, ея правовой ограниченности.

Итакъ, съ точки зрѣнія права, государство представляется юридическимъ лицомъ, субъектомъ права. Если мы теперь присоединимъ это *свойство* къ вышеуказанному общему опредѣленію, то получимъ слѣдующую формулу: *государство есть исторически развивавшаяся соціальная организація, являющаяся юридическимъ лицомъ, субъектомъ права.*

КОНСТИТУЦІОННОЕ ГОСУДАРСТВО.

ОПРЕДѢЛЕНІЕ ПОНЯТІЯ КОНСТИТУЦІОННАГО ГОСУДАРСТВА.

Ѳ. Кокошкинъ, Лекціи по общ. госуд. праву, 1912 г.; *С. Котляревскій*, Конституціонное государство, 1907 г.; *Сборникъ* статей, Конституціонное государство, 1906 г.; *Сборникъ* статей, Политическій строй совр. государствъ, 1905 г.; *С. А. Корфъ*, Гражданская свобода, Юрид. Записки, изд. Демид. Яросл. Лицеемъ, вып. 3, 1913 г.

6. Въ своемъ историческомъ развитіи государство достигло, въ теченіе XIX столѣтія, своеобразной формы, нынѣ общераспространенной среди культурныхъ народовъ, именуемой конституціоннымъ государствомъ; изъ этого факта общераспространенности даннаго вида вытекаютъ два слѣдствія: съ одной стороны, доказательство жизненности процесса обоснованія этого вида, потребности въ немъ, съ другой же, важное значеніе опредѣленія его существа и признаковъ для научнаго изслѣдованія государственности. Общераспространенность факта возникновенія конституціонной формы государственнаго строя ясно свидѣтельствуетъ, что таковая не есть какое-либо мѣстное или случайное явленіе, а особая стадія развитія государственности, обусловливаемая нѣкоторыми, также общераспространенными соціальными факторами; во всѣхъ государствахъ, достигающихъ извѣстную ступень культуры, подъ вліяніемъ растущаго народнаго образованія и національнаго самосознанія, наступаетъ моментъ, когда народъ проявляетъ стремленіе, въ той или другой формѣ, участвовать въ осуществленіи функцій

государственной власти, чаще всего въ законодательствѣ. Внутреннимъ соціальнымъ стимуломъ этого фактора повсюду бывала неудовлетворительность личнаго статуса гражданина въ государствѣ, другими словами, необезпеченность его личныхъ правъ отъ посягательствъ всемогущей государственной власти. Огромную роль при этомъ сыграли теорія народнаго суверенитета, представляемаго источникомъ государственной власти, и ученія такъ наз. естественнаго права, полагавшія, что человѣкъ родится съ извѣстнымъ комплексомъ «естественныхъ», неотъемлемыхъ правъ, которыя являются священными и неприкосновенными для государства; послѣднее обязано ихъ признавать и не можетъ ихъ нарушать. Основныя положенія этихъ ученій наиболѣе блестяще были формулированы въ знаменитой Декларації правъ человѣка и гражданина, направлены же они были на установленіе извѣстныхъ ограниченій государственной власти, на созданіе такихъ рамокъ, за кои послѣдняя не могла выходить; запретная для госуд. власти область создавала комплексъ правъ гражданина, называемый обычно г р а ж д а н с к и м и с в о б о д а м и; объемъ этого комплекса опредѣляется въ различныхъ государствахъ различнымъ образомъ, обнимая собой разнообразныя права, личной свободы и неприкосновенности, свободы передвиженія, жилища, корреспонденціи, слова, общенія, и т. д.*).

Ученіе о гражданскихъ свободахъ, въ основныхъ своихъ чертахъ, воспринято нынѣ подавляющимъ большинствомъ конституцій; и въ тѣхъ государствахъ, конституціи коихъ непосредственно о нихъ не упоминаютъ, онѣ все же подразумѣваются, благодаря основному понятію ограниченности государственной власти. Существо гражданской свободы подразумѣваетъ двѣ стороны таковой, пассивную и активную, само ограниченіе госуд. власти, путемъ установленія вышеуказанныхъ рамокъ, и активное уча-

---

*) Подробнѣе объ ученіяхъ, касательно гражданскихъ свободъ, см. Курсы административнаго и полицейскаго права, также *мою* статью Гражданская свобода, Юрид. Записки, изд. Демид. Яросл. Лицеемъ, вып. III, 1913 г.

стіе гражданина въ осуществленіи функцій госуд. власти. Жизнь человѣка въ обществѣ и государствѣ налагаетъ извѣстныя ограниченія на индивидуальную свободу, но вмѣстѣ съ тѣмъ, параллельно, индивидуальные интересы также находятъ себѣ обезпеченіе благодаря соціальной организаціи; участвуя въ осуществленіи госуд. функцій, гражданинъ тѣмъ самымъ участвуетъ въ процессѣ сознательнаго творенія права, т.-е. въ созданіи тѣхъ правовыхъ нормъ, кои создаютъ и составляютъ ограниченія его индивидуальной свободы, опредѣляя размѣры и предѣлы послѣдней; эту ограниченную индивидуальную свободу жизни гражданина въ государствѣ мы называемъ гражданской свободой, а активную дѣятельность индивидуума, при созданіи названныхъ правовыхъ ограниченій, его участіе въ осуществленіи функцій госуд. власти, мы называемъ политической свободой.

Исторически эти свободы слагались, конечно, постепенно и различно въ отдѣльныхъ государствахъ; сначала, обычно устанавливался принципъ невмѣшательства государства въ извѣстныя области жизни гражданина; позднѣе за этимъ слѣдовало развитіе и укрѣпленіе принципа правового равенства гражданъ, и наконецъ процессъ этотъ завершался установленіемъ активной стороны, политической свободы, въ видѣ разнообразныхъ формъ участія гражданъ въ осуществленіи функцій госуд. власти.

Простѣйшей и первичной формой указаннаго участія гражданъ является ихъ участіе въ законодательствѣ; формы такого участія могутъ быть различны, самой же обычной представляется участіе черезъ народныхъ представителей, собранныхъ въ парламентѣ *). Какъ только мы имѣемъ въ государствѣ участіе, въ той или другой мѣрѣ, народа въ законодательствѣ, такъ мы имѣемъ дѣло съ государствомъ конституціоннымъ. Отличительнымъ признакомъ послѣдняго, стало-быть, является наличіе участія народа (или народнаго представительства)

*) Подробнѣе см. §§ объ ученіяхъ касательно народнаго представительства и законодательства.

въ законодательствѣ; таковое участіе можетъ быть также названо конституціоннымъ принципомъ, который вмѣстѣ съ тѣмъ есть единственный характерный признакъ данной формы государственности *). Рядомъ съ нимъ могутъ существовать разные другіе институты и гарантіи гражданской свободы или индивидуальныхъ правъ, но всѣ они уже носятъ характеръ дополнительныхъ гарантій, не обусловливающихъ существо конституціонализма; въ первичныхъ историческихъ стадіяхъ своего развитія послѣдній существовалъ и безъ нихъ; онѣ появлялись позднѣе, когда оказывалось недостаточнымъ одного участія народа въ законодательствѣ.

Совокупность новыхъ, дополнительныхъ гарантій и формъ участія народа въ осуществленіи государственныхъ функцій составила позднѣе комплексъ правовыхъ институтовъ, именуемый правовымъ государствомъ, который выставляется идеаломъ государственности лишь со второй половины XIX вѣка. Всякое правовое государство, конечно, будетъ одновременно государствомъ конституціоннымъ, но не всегда наоборотъ; переходя отъ стараго режима къ режиму правовому, государство можетъ переживать временный періодъ, когда голый конституціонализмъ оказывается, самъ по себѣ, недостаточнымъ, когда конституція можетъ казаться современникамъ «клочкомъ бумаги», не имѣющимъ реальнаго значенія, т.-е. не обезпечивающимъ гражданамъ необходимыхъ имъ личныхъ свободъ; только съ теченіемъ времени образуются и нарастаютъ новыя правовыя гарантіи, формируются новые институты, благодаря коимъ утверждается существованіе правового государства. Подобную переходную эпоху переживала напр. и Россія,

---

*) *Проф. Кокошкинъ* (Лекціи, 1912 г., стр. 263) присоединяетъ еще другой основной признакъ опредѣленія понятія констит. государства, считая таковымъ раздѣленіе властей; признакъ этотъ, однако, невозможно считать основнымъ; съ одной стороны, само раздѣленіе властей не опредѣленное и категоричное понятіе, а колеблется въ зависимости отъ условій мѣста и времени, съ другой же, въ этой области важно не столько раздѣленіе, сколько ограниченіе властей, установленіе закономъ опредѣленныхъ компетенцій, сферъ дѣятельности и объема власти.

вошедшая въ семью конституціонныхъ государствъ, вслѣдствіе манифеста 17 октября 1905 г., но не ставшая eo ipso правовымъ государствомъ.

Итакъ, конституціоннымъ государствомъ мы называемъ то, въ которомъ существуетъ парламентъ (народное представительство, участвующее въ осуществленіи законодательной власти), а правовымъ государствомъ—то, въ которомъ правомъ обезпечены гражданскія свободы и участіе народа (въ различныхъ формахъ) въ осуществленіи функцій государственной власти; исторически бываютъ переходныя стадіи (первичныя, при паденіи стараго режима), когда существуетъ уже парламентъ, но не утвердились еще правовыя гарантіи, необходимыя индивидууму.

Отъ понятія «конституціонное государство» слѣдуетъ отличать терминъ к о н с т и т у ц і я, удачно переводимый на русскій языкъ словами о с н о в н ы е з а к о н ы. Какъ показываетъ русскій переводъ, конституція является тѣмъ основнымъ закономъ, коимъ опредѣляется юридическая организація даннаго государства, предѣлы дѣятельности его органовъ, права и обязанности гражданъ, формы ихъ участія въ осуществленіи функцій государственной власти и т. д.; конституція опредѣляетъ, слѣдовательно, к а к ъ осуществляется государственная власть; этимъ опредѣляется и политическая цѣль существованія конституцій, назначеніемъ коихъ должно быть опредѣленіе компетенціи или установленіе правовыхъ ограниченій отдѣльныхъ органовъ государства *).

*) Подробнѣе о конституціи см. ниже, § 46.

ПРОИСХОЖДЕНІЕ КОНСТИТУЦІОННАГО ГОСУДАРСТВА ВЪ РОССІИ.

Н. И. Палієнко, Осн. законы и форма правленія въ Россіи, Юрид. Записки, изд. Демид. Яросл. Лицеемъ, вып. 3 (5), 1910 г.; *Ѳ. Ѳ. Кокошкинъ*, Юрид. природа манифеста 17 окт., Юрид. Вѣстникъ, кн. 1, 1913 г.; *Н. И. Лазаревскій*, Рус. госуд. право, 1913 г., ч. 1, отд. 3, гл. 2.

7. На основаніи только что изложенныхъ положеній и теорій необходимо теперь отвѣтить на два слѣдующихъ вопроса: какова форма современнаго государственнаго строя Россіи и съ какого момента должно считать начало новой формы государственности.

Извѣстно, что многіе годы послѣ 1905 въ литературѣ и повседневной прессѣ весьма часто встрѣчались сомнѣнія и споры; да и до сихъ поръ еще не установилось одного общаго мнѣнія на счетъ опредѣленія русскаго государственнаго строя современности; всѣ эти годы боролись два противоположныхъ теченія: одни, опираясь на манифестъ 17 октября и существованіе у насъ гос. думы, утверждаютъ, что Россія есть конституціонное государство, другіе на это возражаютъ, указывая на факты политической жизни страны, что таковые противорѣчатъ идеаламъ конституціонализма, что не выполнены и по сей день еще нѣкоторыя обѣщанія манифеста 17 окт., а пока сіе не исполнено, не можетъ быть рѣчи о «настоящей» конституціи; таковъ споръ, не сходящій со страницъ русской печати, и отражаемый даже такими изданіями, какъ Готскій альманахъ, изобрѣвшій своеобразную формулу конституціоннаго государства съ самодержавнымъ монархомъ; необходимо, однако, отмѣтить, что все чаще во второмъ случаѣ указаннаго спора прибавляется прилагательное «настоящая» или «дѣйствительная» конституція, чѣмъ оттѣняются ея недостатки, но не отрицается уже самый фактъ ея существованія. Въ наукѣ госуд. права господствуетъ, впрочемъ, большое единодушіе и почти всѣ наши государствовѣды формально признаютъ русскую конституцію.

Мы установили выше, что наличіе таковой опредѣляется существованіемъ парламента, и разъ русскіе основные законы установили существованіе госуд. думы и гос. совѣта (въ совокупности называемыхъ парламентомъ), какъ органовъ законодательныхъ, а не законосовѣщательныхъ, русское государство есть государство конституціонное. Осн. законы не оставляютъ въ этомъ ни малѣйшаго сомнѣнія, такъ какъ категорически устанавливаютъ, что законодательная власть осуществляется государемъ «въ единеніи съ г. совѣтомъ и г. думой» (ст. 7), и что никакой «законъ не можетъ послѣдовать безъ одобренія г. совѣта и г. думы и воспріять силу безъ утвержденія государя» (ст. 86); нельзя выразить болѣе ясно и опредѣленно тотъ принципъ, согласно которому въ конституціонномъ государствѣ законодательная власть осуществляется не монархомъ единолично, а лишь при содѣйствіи народныхъ представителей *); въ этомъ, единственно, и состоитъ отличіе конституціонной отъ самодержавной формы государственнаго строя.

Итакъ, на первый изъ вышепоставленныхъ вопросовъ, касательно формы русскаго государственнаго строя, мы категорически отвѣчаемъ: Россія есть нынѣ конституціонное государство, такъ какъ она имѣетъ парламентъ **).

Труднѣе отвѣтить на второй вопросъ, когда же произошло подобное превращеніе прежняго самодержавія въ современную конституціонность. Внѣшній ходъ событій, какъ извѣстно, былъ слѣдующій: въ теченіе зимы 1904—1905 гг. все болѣе нарастало, подъ вліяніемъ несчастной японской войны, народное недовольство, неудовлетворявшееся дѣланными ему уступками; среди послѣднихъ на первомъ мѣстѣ, конечно, должно быть поставлено обѣщаніе законосовѣщательной думы, проектъ коей былъ выработанъ, утвержденъ и опубликованъ 6 августа 1905 г.,

---

*) Подробнѣе о парламентѣ и законод. власти см. ниже.

**) Это положеніе не можетъ опровергаться сохраненіемъ слова «самодержецъ» въ ст. 222, Учрежд. импер. фамиліи, такъ какъ ею вовсе не опредѣляется законодательная власть монарха; подробнѣе см. ниже, § 47.

общественное возбужденіе все росло и разразилось въ октябрѣ 1905 г. цѣлымъ рядомъ забастовокъ. Въ этотъ самый моментъ появились знаменитые манифестъ 17 октября и докладъ графа Витте, съ одной стороны констатировавшіе «волненіе, охватившее разнообразные слои русскаго общества»..., вытекавшее изъ «нарушеннаго равновѣсія между идейными стремленіями русскаго мыслящаго общества и внѣшними формами его жизни» (слова доклада гр. Витте), съ другой же, выражавшіе «непреклонную волю монарха»: 1) даровать населенію незыблемыя основы гражданской свободы на началахъ дѣйствительной неприкосновенности личности, свободы совѣсти, слова, собраній и союзовъ; 2) не останавливая предназначенныхъ выборовъ въ гос. думу, привлечь теперь же къ участію въ думѣ въ мѣрѣ возможности, соотвѣтствующей краткости остающагося до созыва думы срока, тѣ классы населенія, которые нынѣ совсѣмъ лишены избирательныхъ правъ, предоставивъ засимъ дальнѣйшее развитіе начала общаго избирательнаго права вновь установленному законодательному порядку, и 3) установить, какъ незыблемое правило, чтобы никакой законъ не могъ воспріять силу безъ одобренія гос. думы, и чтобы выборнымъ отъ народа обезпечена была возможность дѣйствительнаго участія въ надзорѣ за законномѣрностью дѣйствій поставленныхъ отъ насъ властей.

Затѣмъ 11 декабря 1905 г. былъ изданъ указъ сенату, устанавливавшій обѣщанное общее избирательное право; 20 февраля 1906 г., при Выс. манифестѣ, опубликованы были новое учрежденіе госуд. думы и законъ о пересмотрѣ учрежденія госуд. совѣта; 23 апрѣля появились новые основные законы; 24 апрѣля новое учрежденіе гос. совѣта, а 27 апрѣля собралась первая гос. дума.

Такова хронологія той эпохи, когда зарождалась наша конституція; необходимо, стало-быть, указать на тотъ моментъ, когда она дѣйствительно осуществилась и, попутно, на характеръ перечисленныхъ актовъ госуд. власти, манифеста 17 октября 1905 г. въ томъ числѣ.

Въ первые мѣсяцы новаго режима въ нашей литературѣ

господствовало мнѣніе *); согласно коему уже манифестъ 17 октября установилъ ограниченіе власти монарха въ области законодательства, и, слѣдовательно, съ этого момента должно считать начало русской конституціи; подобное утвержденіе, однако, непріемлемо, такъ какъ, съ одной стороны, манифестъ 17 октября не содержалъ акта установленія думы, а лишь обѣщаніе такового, а съ другой, въ промежуткѣ между этимъ обѣщаніемъ и дѣйствительнымъ созывомъ думы (27 апрѣля 1906) монархомъ былъ изданъ цѣлый рядъ актовъ (единоличной властью), характеръ закона коихъ никто не оспаривалъ и не можетъ оспаривать (наиболѣе важные изъ нихъ только что перечислены). Каковъ же характеръ въ такомъ случаѣ манифеста 17 октября?.

Манифестъ этотъ носитъ характеръ п р а в о в о г о о б ѣ щ а н і я: 1) новаго законодательнаго порядка (т.-е. гос. думы и конституціи) и 2) обезпеченія гражданскихъ свободъ (т.-е. элементовъ правового государства); обѣщанія эти относятся къ будущему, и притомъ самимъ манифестомъ еще неопредѣленному моменту; пр. Кокошкинъ**) характеризуетъ его, поэтому, какъ іерархическій приказъ министерству выработать такія-то реформы,—приказъ, оставшійся въ теченіе многихъ лѣтъ въ одной части (касательно гражданскихъ свободъ) неисполненнымъ. Вслѣдствіе этого communis opinio нынѣ и признаетъ, что манифестъ 17 октября не создалъ непосредственнаго перехода къ конституціонному строю, что подтверждается также послѣдующей законодательной дѣятельностью, вплоть до созыва первой думы.

Изъ того, что манифестъ 17 октября носилъ лишь программный характеръ обѣщанія реформъ вовсе не слѣдуетъ, однако, что монархъ, послѣ его изданія, былъ свободенъ его отмѣнить или уничтожить ***); манифестъ носитъ не только характеръ

---

*) См. статьи Полярной звѣзды, *П. Струве* (№ 3, 1905), *Нечаева* (№ 4 и 5, 1905) и *Гессена* (№ 9, 1906).

**) Назв. статья, стр. 43.

***) Теорія эта защищалась П. Столыпинымъ въ гос. думѣ 16 ноября 1907 г.; стен. отчетъ III думы, I сессія, I томъ, стр. 312.

нравственнаго обѣщанія, морально обязывавшаго монарха, его давшаго, но и характеръ правовой нормы, «акта провозглашенія новаго государственнаго порядка» *), обязывающаго и связывающаго въ правовомъ отношеніи и монарха, и правительство къ осуществленію данныхъ обѣщаній. Это положеніе имѣетъ актуальное значеніе и въ наши дни, такъ какъ извѣстная часть манифеста, какъ сказано, осталась неосуществленной. Что же касается второй, уже осуществленной части, относительно реформы законодательной власти, то таковое обѣщаніе было превращено въ законъ путемъ изданія новыхъ основныхъ законовъ 1906 г.; вслѣдствіе этого измѣненія въ положеніи законодательной власти могутъ быть нынѣ предпринимаемы лишь въ томъ порядкѣ, который предусматривается новыми основными законами; въ послѣднемъ отношеніи, впрочемъ, уже не возникаютъ болѣе сомнѣнія въ русской наукѣ госуд. права.

Наши государствовѣды, основываясь на вышеизложенныхъ соображеніяхъ, считаютъ, такимъ образомъ, моментомъ начала конституціоннаго строя въ Россіи 27 апрѣля 1906 г.,—день, когда собралась первая госуд. дума. Это, однако, неправильно. Началомъ русской конституціи слѣдуетъ считать 23 апрѣля 1906 г.,—день изданія новыхъ основныхъ законовъ.

Для признанія существованія конституціонной формы госуд. строя необходимо наличіе парламента; органъ этотъ, однако, функціонируетъ періодически, вслѣдствіе чего во всѣхъ конституціонныхъ государствахъ существуютъ періоды, когда парламентъ не засѣдаетъ и прочіе госуд. органы дѣйствуютъ безъ него; иногда даже предусматривается суррогатъ законодательной власти въ такъ наз. чрезвычайно-указномъ правѣ, предназначенный замѣнять собой въ исключительныхъ случаяхъ обычный порядокъ законодательства (напр. наша ст. 87 осн. зак.); для признанія существованія конституціонной формы госуд. строя необходимо слѣдовательно не присутствіе функціонирующихъ законод. палатъ, а лишь установленіе той важной

*) *Ѳ. Кокошкинъ*, назв. ст., стр. 55.

правовой нормы, что законъ издается исключительно въ единеніи главы государства съ парламентомъ, что въ осуществленіи законод. власти парламентъ долженъ принимать обязательное участіе. Таковая норма установлена была въ ясныхъ и категорическихъ выраженіяхъ именно 23 апрѣля, въ день изданія новыхъ осн. законовъ; послѣдніе вступили въ дѣйствіе въ день ихъ изданія, и съ того момента нельзя было уже осуществлять законод. власть безъ соучастія парламента. Правительство могло созвать думу не 27 апрѣля, а въ маѣ или іюнѣ (или еще позднѣе), но въ такой промежутокъ, между 23-мъ апрѣля и днемъ созыва думы, власть законодательства все же не могла уже осуществляться единолично монархомъ, какъ она осуществлялась въ теченіе зимы 1905—1906 гг., а лишь чрезвычайнымъ порядкомъ статьи 87 осн. законовъ, также начавшей дѣйствовать 23-го апрѣля. Кромѣ того, самый день созыва думы еще ровно ничего не обозначаетъ, такъ какъ требовался довольно долгій промежутокъ времени до разсмотрѣнія ею перваго законопроекта, т.-е. до момента ея дѣйствительнаго участія въ изданіи новаго закона.

Итакъ, *началомъ русскаго конституціоннаго строя слѣдуетъ считать 23 апрѣля* 1906 г., когда была издана конституція русскаго государства, именуемая основными законами Россійской имперіи.

ТЕРРИТОРІЯ.

ПОНЯТІЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ТЕРРИТОРІИ.

Л. Шалландъ, Юрид. природа территоріальнаго верховенства, 1903 г.; *Н. Лазаревскій*, Русс. госуд. право, 1913 г.; *Ф. Листъ*, Международн. право, 3 изд. (перев. подъ ред. проф. Грабаря), 1912 г.; *Г. Еллинекъ*, Право соврем. государства, общее ученіе о государствѣ.

8. Согласно общепринятому дѣленію понятіе государства расчленяется на три элемента, народъ, госуд. власть и территорію, при чемъ имъ обычно удѣляется почти равное значеніе. Таково, напр., опредѣленіе Еллинека, указывающее на территоріальный признакъ въ словахъ: «государство есть соціальная организація о с ѣ д л ы х ъ людей» (гл. VI, III). Между тѣмъ утвержденіе, что территорія является «элементомъ» государства, и въ особ., что таковой равноцѣненъ прочимъ двумъ, совершенно непріемлемо. Въ опредѣленіи понятія государства территорія играетъ весьма второстепенную, служебную роль, а въ нѣкоторыя эпохи даже вовсе не принималась въ расчетъ. Даже самому Еллинеку приходится оговариваться, что, напр., древне-германское государство не считалось съ понятіемъ территоріи, составляясь первоначально изъ союза отдѣльныхъ народностей. Территоріальному элементу не придавалось значенія и въ греческомъ государствѣ (polis); не обращали на него вниманія и греческіе философы.

Только позднѣе, въ эпоху среднихъ вѣковъ, когда выросло и сложилось патримоніально-феодальное государство, начало пріобрѣтать иной характеръ и понятіе территоріи. Воздѣйствіе въ этомъ отношеніи оказывали три фактора: во-1-хъ, европейскимъ народамъ стало тѣсно, территоріальныя границы зани-

маемыхъ ими мѣстностей начали соприкасаться, благодаря чему возникла потребность точнаго ихъ разграниченія *); во 2-хъ, подъ вліяніемъ идеологіи абсолютіи, провозглашался принципъ, согласно коему всякая земля должна непремѣнно имѣть своего хозяина (nulle terre sans seigneur), а въ 3-хъ, хозяинъ этотъ долженъ былъ быть въ предѣлахъ своей земли неограниченнымъ властителемъ (cascuns barons est sovrains en sa baronnie **). Этимъ обосновывалось вотчинное понятіе территоріальной собственности; вотчинникъ располагалъ правомъ собственности на землю и правомъ неограниченнаго господства надъ людьми, жившими на данной землѣ. Государство отождествлялось съ монархомъ, а территорія его составляла собственность и вотчину властителя. Подобный взглядъ на положеніе территоріи мы находимъ, между прочимъ, весьма распространеннымъ у насъ, въ Россіи, въ эпоху сѣверо-восточной колонизаціи и древнѣйшія времена существованія Московскаго княжества ***).

Изложенныя понятія средневѣковья были унаслѣдованы современнымъ государствовѣдѣніемъ. Въ абсолютіи территорія всегда разсматривалась какъ собственность монарха, которой онъ былъ свободенъ располагать по своему усмотрѣнію; и часты бывали случаи продажи и купли, обмѣна, залога, отдачи въ приданое и т. д.; положеніе, однако, должно было измѣниться въ конституціонномъ государствѣ, хотя и въ немъ, и по сей день понятіе территоріи все же не освободилось отъ многихъ признаковъ вещнаго права ****).

Противъ послѣдняго обстоятельства особенно вооружилась

---

*) Подобно тому, какъ въ глубокой древности, вѣроятно возникала частная земельная собственность; пока имѣлся избытокъ незанятыхъ земель, всякій могъ ими пользоваться, занимать, распахивать и т. д., по свободному усмотрѣнію.

**) *Beaumanoir*, Coutumes de Beauvoisis, ed. Beugnot, II, p. 22 *Л. Шалландъ*, Юр. природа терр. верховенства, стр. 6.

***) См. напр. *В. Ключевскій*, Курсъ русской исторіи, ч. 1—2.

****) Прекрасное и подробное изложеніе сего можно найти у *Л. Шалланда*, о. с.

юридическая школа, съ самимъ родоначальникомъ своимъ Гербером во главѣ; одною изъ цѣлей своихъ эта школа ставила освобожденіе публичнаго права отъ всякаго вліянія права гражданскаго, вслѣдствіе чего ей пришлось удѣлить немалое вниманіе и понятію территоріи. Нѣкоторые ея послѣдователи въ отрицаніи прежнихъ конструкцій доходили даже до крайности, полнаго отрицанія вообще всякаго значенія территоріи для опредѣленія понятія государства (напр. Br. Schmidt, Hänel); имъ казалось безразличнымъ г д ѣ осуществляется государственная власть, а важнымъ лишь опредѣленіе того к а к ъ она осуществляется; подобное ученіе, однако, явно противорѣчитъ дѣйствительности, такъ какъ всякому государству приходится считаться съ понятіями территоріи, а государственному праву, слѣдовательно, необходимо опредѣлить ея юридическое значеніе. Подавляющее большинство приверженцевъ юридической школы перенесли вопросъ на другую плоскость, благодаря конструкціи понятія государства, основанной на трехъ элементахъ; отбрасывая въ сторону понятіе о землѣ, на которой живетъ данный народъ, государствовѣды названной школы считаются только съ понятіемъ госуд. власти, придавая ей территоріальный признакъ; право на территорію, говорятъ они (съ Еллинекомъ во главѣ), есть не dominium (вещное право собственности), а imperium (право властвованія). А такъ какъ послѣднее не можетъ относиться непосредственно къ вещи, то и значеніе территоріи сводится лишь къ пространственному ограниченію госуд. власти. Въ такой конструкціи есть несомнѣнно нѣкоторая доля истины, хотя ею не обнимается вся совокупность вопроса.

Территорія имѣетъ двоякое значеніе, во 1-хъ, дѣйствительно, какъ пространственное ограниченіе власти даннаго государства, но во 2-хъ, также, какъ понятіе, обнимающее собой тѣ географическія пространства земли, воды и воздуха, въ предѣлахъ коихъ живетъ данный народъ, организованный въ государство. Всѣ культурные народы живутъ нынѣ о с ѣ д л о й жизнью; другими словами ихъ соціальныя и государственныя организаціи связаны съ опредѣленными территоріальными

пространствами, которыя психологія народа считаетъ своей собственностью; изъ этого обстоятельства вытекаетъ цѣлый рядъ юридическихъ нормъ, регулирующихъ отношенія какъ самой государственной организаціи, такъ и отдѣльныхъ гражданъ къ территоріи; какъ само государство, такъ и граждане могутъ владѣть на правѣ собственности отдѣльными частями территоріи (земельная собственность), а вся совокупность территоріальныхъ пространствъ является принадлежностью даннаго народа, коей распоряжаются высшіе госуд. органы; такимъ образомъ возможны, напр., продажа (Россіей была продана Аляска), цессія или обмѣнъ (отторженіе Эльзаса-Лотарингіи въ 1870 г. или уступка Японіи части Сахалина въ 1905 г.) и т. п. сдѣлки, имѣющія своимъ объектомъ части территоріи государства; конституціи обыкновенно указываютъ какіе органы имѣютъ право распоряжаться территоріей государства (почти всегда это право предоставлено совокушности законодательныхъ органовъ) и въ какомъ порядкѣ измѣненія предѣловъ госуд. территоріи могутъ имѣть мѣсто; въ тѣхъ случаяхъ, когда конституціи объ этомъ вопросѣ не упоминаютъ, все же считается, что измѣненія территоріи (въ особенности уступки) предпринимаются распоряженіемъ исключительно законод. органовъ. Та же мысль принадлежности территоріи народу заложена въ основаніе требованія плебисцита при уступкахъ территоріи, дабы самъ народъ непосредственно могъ высказаться по поводу уступки.

Вмѣстѣ съ тѣмъ необходимо имѣть въ виду, что территоріи различныхъ государствъ взаимно соприкасаются, что создаетъ, въ свою очередь, цѣлый рядъ юридическихъ отношеній между государствами; изученіе таковыхъ составляетъ поэтому одинъ изъ предметовъ изслѣдованія международнаго права.

Территорія, т.-е. земельныя пространства, на коихъ живетъ данный народъ, всегда слагается исторически, при чемъ очень часто отдѣльныя пространства завоевываются, отнимаются у сосѣдей силой; не мудрено поэтому, что всякій народъ склоненъ разсматривать пріобрѣтенную имъ въ историческомъ прошломъ территорію, какъ свою принадлежность, какъ дра-

гоцѣнное имущество, а не какъ простое «пространственное ограниченіе госуд. власти». При этомъ въ понятіе территоріи включаются не только земли и воды, но и нѣдра земли и тѣ воздушныя пространства, кои расположены поверхъ территоріи; успѣхи авіаціи послѣднихъ лѣтъ создали необходимость, какъ для государственнаго, такъ и для международнаго права классификаціи и изученія тѣхъ правовыхъ нормъ, которыя регулируютъ пользованіе воздушными пространствами.

Особенно ярко проявляется народная психологія во время войны, когда граждане говорятъ «о защитѣ нашей земли» или завоеваніи чужой, такой-то территоріи. Кромѣ того, за послѣднія десятилѣтія совершались между государствами сдѣлки, объектомъ коихъ была именно территорія; одно государство уступало другому «въ аренду» извѣстныя части своей территоріи; такъ, въ 1896 г. Россія арендовала у Китая полосу земли для постройки Манчжурской жел. дороги; въ 1898 г. были такимъ же порядкомъ арендованы Портъ-Артуръ, Квантунскій полуостровъ, Вей-ха-Вей, Кіао-Чау; во всѣхъ этихъ случаяхъ одновременно съ арендой самой земли, территоріи, уступались Китаемъ верховныя права властвованія на этихъ участкахъ, съ сохраненіемъ лишь Китайскаго номинальнаго суверенитета.

Итакъ, территорія, съ одной стороны, является тѣми земельными, водными и воздушными пространствами, среди коихъ живетъ данный народъ, располагающій этими исторически сложившимися пространствами; территорія съ этой точки зрѣнія представляется объектомъ права, коимъ распоряжается (въ качествѣ субъекта) данная государственная организація. Съ другой стороны, тѣ же земельныя, водныя и воздушныя пространства являются предѣломъ государственнаго властвованія даннаго народа, госуд. власти данной госуд. организаціи; въ опредѣленіи понятія госуд. власти территорія, слѣдовательно, играетъ лишь субсидіарную роль; это только особый признакъ госуд. власти: ея пространственное ограниченіе придаетъ ей т е р р и т о р і а л ь н ы й х а р а к т е р ъ.

Изъ послѣдняго обстоятельства вытекаетъ нѣсколько важныхъ слѣдствій: во 1-хъ, территоріальное верховенство общимъ

правиломъ не допускаетъ вторженія въ предѣлы своей территоріи посторонней госуд. власти; однако, весьма часты договорныя его ограниченія; какъ было упомянуто, Китай напр., допустилъ цѣлый рядъ подобныхъ ограниченій договорами конца XIX в.; возможны и другіе случаи распространенія одной госуд. власти на территорію другого государства (напр. международные договоры объ угольныхъ станціяхъ, проходѣ войскъ, объ отказѣ отъ осуществленія собственныхъ верховныхъ правъ [нейтрализація Аландскихъ острововъ, Шаблэ и Фосиньи], экстерриторіальность и др. междунар. обязательства). Во 2-хъ, территоріальное верховенство распространяется на всѣхъ людей, находящихся на данной территоріи, слѣдовательно, на своихъ подданныхъ и иностранцевъ, какъ постоянно живущихъ, такъ и временно пребывающихъ или проѣзжающихъ; степень или объемъ властвованія надъ этими различными категоріями гражданъ различны, подданные болѣе подчинены (они несутъ бо́льшія обязанности, но имѣютъ зато и больше правъ), чѣмъ иностранцы, тѣмъ болѣе случайно лишь проѣзжающіе черезъ чужую территорію, но все же извѣстная доля госуд. властвованія распространяется и на послѣднихъ; названные объемъ и степень властвованія опредѣляются въ точности конституціями, весьма разнообразными способами. Наконецъ, въ 3-хъ, госуд. власть можетъ исключеніями дѣйствовать и за предѣлами своей территоріи, такъ какъ связь гражданина съ государствомъ не прекращается его выѣздомъ за границу, но осуществленіе госуд. власти въ такихъ случаяхъ поставлено въ зависимость отъ договорныхъ соглашеній отдѣльныхъ государствъ (почему и составляетъ предметъ изслѣдованія международнаго права). Согласно нормамъ международнаго права существуетъ даже цѣлая категорія лицъ (пользующихся правомъ такъ наз. экстерриторіальности), на коихъ не распространяется мѣстная госуд. власть, а какъ бы полностью сохраняется власть собственнаго государства, иногда расположеннаго въ другой части свѣта (сюда относятся напр. путешествующія главы государства, послы и др. дипломат. аґенты, христіане въ нѣк. нехристіанскихъ восточныхъ государствахъ, войска и флотъ); во всѣхъ этихъ случаяхъ

мѣстная госуд. власть ограничивается международнымъ правомъ въ пользу чужой госуд. власти.

Изъ сказаннаго видно, что признакъ территоріальности госуд. власти далеко не носитъ абсолютнаго характера; характеръ его, наоборотъ, весьма относительный. Признакъ этотъ вытекаетъ, главнымъ образомъ, изъ множественности государствъ; послѣднее же обстоятельство служитъ источникомъ международныхъ договорныхъ ограниченій госуд. власти и организаціи взаимныхъ отношеній государствъ; благодаря этому, во 1-хъ, возможно указанное выше дѣйствіе госуд. власти за предѣлами своей территоріи и ограниченіе собственной власти въ предѣлахъ своей территоріи въ пользу чужой госуд. власти; во 2-хъ, этимъ подкрѣпляется принципъ равноправія государствъ, взаимнаго признанія государственныхъ правъ и обязанностей. Послѣдній принципъ очень важенъ тѣмъ, что имъ уничтожаются какія-либо юридическія преимущества большихъ государствъ надъ меньшими; размѣръ территоріи не можетъ создавать правовыхъ привилегій; современное международное право, какъ и государственное, признаетъ основной принципъ равноправія большихъ и маленькихъ государствъ, Великобританіи и Санъ-Марино, Россіи и Черногоріи *).

Такимъ образомъ непріемлемыми оказываются устанавливаемыя нѣкоторыми учеными понятія непроникновенности или непроницаемости и неотчуждаемости госуд. территоріи; съ одной стороны, и международное, и государственное право знаютъ много примѣровъ, противорѣчащихъ непроницаемости, допуская дѣйствіе одной госуд. власти на территоріи другого государства, съ другой же, имѣется не меньшее количество примѣровъ договорныхъ уступокъ (отчужденія) и территорій, и территор. верховенства (напр. указанные Китайскіе договоры); современное публичное право, часто допуская подобныя исключенія, старательно ихъ охраняетъ и гарантируетъ.

---

*) Подробнѣе см. *мою* ст. «Принципъ равенства государствъ въ современ. международномъ правѣ»; Извѣстія мин-ва иностр. дѣлъ, кн. I, 1914 г.

Одною изъ основныхъ идей средневѣковаго государства было утвержденіе права собственности государства-монарха надъ землей-территоріей, при чемъ, если государство не само владѣло землей, то, говорилось, что оно по крайней мѣрѣ имѣетъ право въ любой моментъ пріобрѣсти владѣніе, посредствомъ такъ наз. dominium eminens, своего рода экспропріаціей; въ настоящее время подобную теорію нельзя болѣе защищать; право экспропріаціи конструируется въ гражданскомъ, какъ и въ публичномъ правѣ не на идеи осуществленія права собственности, а именно права власти государства, располагающаго экспропріируемымъ пространствомъ въ интересахъ общества, всего народа, данной соціальной или государственной организаціи. Отвергая это старое понятіе dominium eminens, мы однако нисколько не колеблемъ вышеуказаннаго утвержденія, что народъ, государственно-организованный, можетъ располагать своей территоріей въ качествѣ объекта права; распоряжаясь своей территоріей (напр., уступая части), госуд. организація вступаетъ въ правовыя отношенія съ другими себѣ подобными организаціями (междунар. право) и дѣйствуетъ въ качествѣ субъекта права; въ случаяхъ же экспропріаціи и вообще внутреннегосударственныхъ отношеній къ террит. пространствамъ мы имѣемъ дѣло не съ правомъ собственности (dominium) данной госуд. организаціи, а ея правомъ властвованія (imperium). На это различіе двухъ совершенно разныхъ группъ правовыхъ отношеній государствовѣдѣніе почти не обращало вниманія, вслѣдствіе чего происходили постоянныя недоразумѣнія; принятіе во вниманіе одной лишь группы отношеній вызывало неизмѣнно односторонность конструкцій; германская юридическая школа, напр., отрицая возможность распоряженія территоріей, какъ объектомъ права, сгушевывала роль международнаго права и забывала примѣры распоряженія территоріей международными соглашеніями.

Въ русскомъ правѣ, какъ въ законахъ, такъ и въ наукѣ, удѣляется весьма мало вниманія понятію территоріи. Русскихъ ученыхъ интересуетъ, главнымъ образомъ, другой вопросъ, о государственномъ единствѣ, который обычно ошибочно вклю-

чается въ ученіе о территоріи, хотя онъ принадлежитъ скорѣе къ другой области ученій о самоуправленіи и автономіи *).

Эту же точку зрѣнія отражаютъ наши осн. законы; ст. 1 осн. зак. гласитъ: «Государство Россійское едино и нераздѣльно», статья же 2 добавляетъ: «Вел. Княжество Финляндское, составляя нераздѣльную часть государства Россійскаго, во внутреннихъ своихъ дѣлахъ управляется особыми установленіями на основаніи особаго законодательства». Основная статья 1 носитъ скорѣе декларативный характеръ, опредѣляя понятіе единства русской государственной власти Россійскаго государства, но нисколько не устраняетъ возможности измѣненій предѣловъ территоріи этого государства; вполнѣ возможны, какъ приращенія, такъ и уступки (въ родѣ напр. уступки части Сахалина); мы указывали выше, что въ международномъ правѣ государства часто распоряжаются своими территоріальными владѣніями; вполнѣ возможно это и въ Россіи. Слѣдуетъ однако замѣтить, что осн. законы ни единымъ словомъ не упоминаютъ о порядкѣ производства подобныхъ измѣненій территоріи государства. Изъ всего вышесказаннаго слѣдуетъ, что территоріальныя измѣненія могутъ происходить исключительно въ законодательномъ порядкѣ, т.-е. «въ единеніи монарха съ парламентомъ» (согласно ст. 7 осн. зак.); иной порядокъ совершенно не мыслимъ**); цитированныя слова ст. 1 осн. зак. о нераздѣльности государства нельзя иначе понимать, какъ въ смыслѣ запрета отчужденій территоріи инымъ, кромѣ законодательнаго ***), порядкомъ. Измѣненія границъ территоріи, посколькоими можетъ уменьшаться территорія государства, могутъ быть произведены также единственно законод. порядкомъ. Наоборотъ, приращенія территоріи (при завоеваніи или исправленіи границъ) могутъ происходить помимо общаго законод. порядка,

*) О госуд. единствѣ см. напр. *Нольде*, Очерки русск. гос. права, и *Лазаревскій*, Курсъ 1913 г., часть 2.

**) См. *Лазаревскій*, Курсъ 1913 г., стр. 233—234; *Нольде*, Очерки 1911 г., стр. 242 и сл., и цитир. у Нольде литературу, стр. 252, вын. 39.

***) *Бар. Нольде*, Очерки, стр. 246, полагаетъ даже, что требуется при этомъ «порядокъ основного законодательства».

т.-е. единоличною властью монарха, такъ какъ запретъ ст. 1 касается лишь раздѣла, т.-е. уменьшенія территоріи, а не ея увеличенія; заключая мирный договоръ, порядкомъ ст. 13 осн. зак., монархъ можетъ, слѣдовательно, присоединить любую территорію къ имперіи, нисколько не нарушая нормы статьи 1 осн. зак.

О территоріи Росс. государства упоминается, кромѣ того, въ ст. 59 и 61 осн. зак. и приложеніи I къ осн. зак. (о титулѣ монарха и гос. гербѣ), при чемъ производится перечень различныхъ земель и мѣстностей, входящихъ въ составъ нашего государства. Какого-либо юридическаго значенія эти перечни не имѣютъ, представляя лишь интересъ историку русскаго права, давая ему матеріалы для изслѣдованія постепеннаго роста Россіи; среди титуловъ напр. имѣются упоминанія, нынѣ потерявшія всякое значеніе, «наслѣдникъ Норвежскій, герцогъ Шлезвигъ-Гольштинскій, Стормарнскій, Дитмарсенскій и Ольденбургскій» (ст. 59 осн. зак.), а въ гос. гербѣ еще прибавленъ, кромѣ перечисленныхъ именъ, гербъ Дельменгорстскій. При всей детальности своихъ постановленій, ст. 59 и 61 не исчерпываютъ всѣхъ территорій имперіи; по нимъ нельзя никоимъ образомъ судить о полнотѣ состава Росс. государства.

Осн. законы не даютъ, такимъ образомъ, опредѣленія с о с т а в а территорій имперіи; не опредѣляютъ его и какіе-либо другіе русскіе законы.

МОНАРХЪ.

СУЩЕСТВО ВЛАСТИ МОНАРХА.

Н. И. Лазаревскій, Курсъ 1913 г., ч. 3, гл. 1; *А. С. Алексѣевъ*, Безотвѣтственность монарха и отвѣтственность правительства, 1907 г.; *его же*, Къ вопросу о юридич. природѣ власти монарха, 1910 г.; *Еллинекъ*, Общее ученіе о государствѣ, гл. 20; *Зайцевъ*, Монархическій принципъ и его возникновеніе въ Германіи, Труды С.-Пб. юр. общ., т. V, 1911 г.; *Дюги*, Конституціонное право, 1908 г.; *W. Anson*, Law and Custom of the Constitution, Vol. II, The Crown (имѣется русс. переводъ, 1913 г.); *Bernatzik*, Republik und Monarchie.

9. Людовикъ XIV своей знаменитой фразой l'Etat c'est moi блестяще выразилъ основную мысль абсолютіи; таковая дѣйствительно отождествляла государство съ монархомъ; всѣ органы государства и всѣ должностныя лица были «слугами» монарха, выполнявшими его приказы и осуществлявшими его волю. Въ абсолютіи монархъ стоялъ выше государства, надъ нимъ и внѣ его; безъ него государство какъ бы не существовало, а республики, напр., разсматривались либо какъ аномаліи, либо какъ «безгосударственное» состояніе даннаго народа.

Въ отличіе отъ этой конструкціи, государствовѣдѣніе XVIII ст., съ Монтескье во главѣ, выдвинуло теорію раздѣленія властей, согласно которой госуд. власть расчленялась на три части, только одна изъ коихъ, исполнительная, вручалась монарху. Значеніе этой теоріи было скорѣе боевое, предназначенное къ борьбѣ съ французскимъ старымъ режимомъ; на практикѣ же ни въ XVIII, ни въ XIX ст. не удавалось провести абсолютнаго раздѣленія властей и повсюду за монархомъ сохранялось очень много функцій, принадлежащихъ по своему существу двумъ прочимъ госуд. властямъ. Кромѣ того неудач-

нымъ было и самое опредѣленіе «исполнительной» власти; ни самъ монархъ, ни прочіе органы этой категоріи нигдѣ не ограничивались однимъ исполненіемъ законовъ, какъ то полагалъ Монтескьё; они управляли, судили, творили право. И въ конституціонномъ государствѣ за монархомъ сохранялся цѣлый рядъ другихъ функцій, какъ судебныхъ, такъ и законодательныхъ (напр. право помилованія, санкціи законовъ и мн. др.). Вслѣдствіе этого, гораздо правильнѣе опредѣлять положеніе монарха въ конституціонномъ государствѣ, какъ главы государства, въ рукахъ коего соединяются нити всѣхъ трехъ госуд. властей.

Съ возникновеніемъ конституціоннаго государства произошла слѣдующая огромной важности перемѣна въ положеніи монарха: онъ пересталъ стоять внѣ и надъ государствомъ, а сдѣлался органомъ государства, интегральною частью послѣдняго; объемъ же его власти и составъ его функцій опредѣляется конституціей даннаго государства; въ различныхъ государствахъ они конечно весьма различны; въ нѣкоторыхъ государствахъ за монархомъ признается большая доля власти и многочисленныя функціи (напр. въ Пруссіи), въ другихъ же компетенція его чрезвычайно ограничена (напр. въ Англіи); вообще можно замѣтить, что ограниченія власти монарха растутъ и увеличиваются съ развитіемъ вліянія парламента и въ особенности при появленіи института парламентаризма.

Нѣтъ кажется области правовѣдѣнія, въ которой политическія вліянія оказывали большее воздѣйствіе, чѣмъ въ ученіяхъ, касающихся положенія монарха; это всегда слѣдуетъ имѣть въ виду для правильной оцѣнки ученій, опредѣляющихъ власть и компетенцію монарха. Интересный примѣръ въ этомъ отношеніи представляютъ построенія германскаго государствовѣдѣнія, считающаго и по сей день, что монархъ является источникомъ всей совокупности государственной власти. Исторически такая точка зрѣнія легко объяснима, такъ какъ и послѣ конституціонной реформы, монархъ въ Германіи (какъ и въ германскихъ государствахъ) остался центромъ государства; все то, въ чемъ монархъ не ограниченъ expressis verbis, учитъ насъ

германское государственное право, сохраняется за нимъ полностью, а ограниченія эти не были ни существенны, ни многочисленны (за исключеніемъ законод. власти); парламенту напр. удѣляется только та власть, о которой говоритъ конституція, никакого распространительнаго толкованія при этомъ не допускается. Въ другихъ конституціяхъ, наоборотъ, признается, что за монархомъ удерживаются лишь тѣ функціи, о которыхъ спеціально упомянуто въ конституціи, прочая же «полнота» власти признается за парламентомъ (напр. Бельгія).

Въ абсолютіи, какъ и въ патріархальномъ государствѣ, источникомъ власти монарха признавались, либо Божья воля и благословеніе, либо личное и наслѣдственное право самого монарха на престолъ, передаваемаго отъ одного поколѣнія другому; эта послѣдняя конструкція очень часто основывалась даже на частно-правовомъ понятіи собственности *). Въ конституціонномъ государствѣ подобныя точки зрѣнія болѣе не защитимы, источникомъ же власти монарха, какъ и всякаго другого органа государства, можетъ быть единственно сама конституція. Это положеніе является теперь communis opinio doctorum, хотя при опредѣленіи подробностей положенія монарха оно допускаетъ нѣкоторыя колебанія и разногласія. Тѣ теоріи, которыя признаютъ, что конституціи представляютъ собой выраженіе народной воли или суверенитета (напр. многія французскія), неизбѣжно удѣляютъ и большую роль такой народной воли въ опредѣленіи полномочій монарха; ученія же отрицающія понятіе народной воли или суверенитета, отрицательно относятся и къ подобной конструкціи источниковъ власти монарха (напр. большинство германскихъ теорій).

Итакъ, слѣдуетъ признать, что въ конституціонномъ государствѣ положеніе главы государства опредѣляется конституціей государства, устанавливающей предѣлы его власти и составъ его функцій, правъ и обязанностей; совокупность функцій главы государства нисколько и нигдѣ не совпадаетъ съ предѣлами одной какой-либо «власти» государства (напр. исполнительной).

---

*) Подробнѣе см. напр. *Еллинекъ*, Общее ученіе, гл. 20, II.

Однако, какъ разъ въ этой области, теорія раздѣленія властей представляетъ намъ нѣкоторое методологическое удобство, помогая въ классификаціи различныхъ функцій и полномочій монарха, которыя, въ общемъ представляютъ большое разнообразіе. Всю совокупность таковыхъ можно раздѣлить, такимъ образомъ, на три главныхъ группы, согласно ученію о трехъединой госуд. власти; такъ, въ области законодательства монарху всегда принадлежитъ санкція законовъ и почти повсюду—законод. иниціатива, въ области судебной у монарха имѣется право помилованія, назначенія судей, а часто и утвержденія нѣкоторыхъ суд. приговоровъ, которые, кромѣ того, всегда постановляются судами его именемъ; но наибольшее число функцій монарха принадлежитъ, конечно, административной области; въ послѣдней онъ повсюду является активнымъ главой управленія государства, руководящимъ дѣятельностью главныхъ органовъ, въ особенности министровъ; послѣднихъ онъ, кромѣ того, назначаетъ на должность.

Существуютъ нѣкоторые общіе отличительные признаки власти монарха, выдѣляющіе его изъ среды прочихъ органовъ государства. На первое мѣсто обычно ставится признакъ в е р х о в е н с т в а; въ абсолютіи монархъ являлся единственнымъ верховнымъ органомъ, въ конституціонномъ же государствѣ рядомъ съ нимъ становится парламентъ, вслѣдствіе чего глава государства превращается въ одного изъ верховныхъ органовъ, въ отличіе отъ прочихъ органовъ (кромѣ монарха и парламента); признакъ верховенства связанъ въ этомъ отношеніи съ понятіемъ законодательной власти: тѣ органы верховны, которые осуществляютъ законод. власть; признакъ верховенства однако никоимъ образомъ не можетъ обозначать, что данный органъ стоитъ выше закона (только потому, что у него есть право творить законъ); наоборотъ, и монархъ, и парламентъ (и даже народное законод. собраніе, въ тѣхъ государствахъ, какъ, напр., швейц. кантонахъ, въ коихъ существуетъ непосредственное народное законодательство) подчиняются въ своей дѣятельности законамъ и конституціи; признакъ верховности, стало быть, нынѣ лишь обозначаетъ, во 1-хъ, уча-

стіе въ осуществленіи законод. власти, а во 2-хъ, іерархически высшее положеніе надъ прочими госуд. органами.

Другимъ отличительнымъ признакомъ положенія монарха является его безответственность, выросшая и сложившаяся исторически. Таковая существуетъ повсемѣстно, въ тѣхъ же случаяхъ, когда конституціи устанавливали ответственность монарха *), таковая не представляла ничего реальнаго, не будучи осуществима, а являлась скорѣе политическимъ средствомъ устраненія ответственности министровъ **). Однако повсюду распространенный принципъ безответственности монарха подразумѣваетъ лишь безответственность уголовную и политическую; въ гражданскомъ правѣ также повсемѣстно признается обратный принципъ имущественной ответственности монарха (въ размѣрахъ и предѣлахъ владѣемаго имъ имущества).

Наконецъ, въ подавляющемъ большинствѣ конституцій къ двумъ упомянутымъ признакамъ добавляется еще третій, согласно которому монархъ царствуетъ по собственному праву. Этимъ подразумѣвается, что данная монархія наслѣдственна, что престолъ, другими словами, переходитъ по наслѣдству отъ одного члена семьи къ другому (чаще всего по принципу первородства, отъ отца къ старшему сыну). Признакъ этотъ, однако, не обязательный для монархіи; исторія знаетъ много примѣровъ иныхъ монархій, гдѣ монархъ избирался, или же гдѣ престолъ переходилъ къ новой династіи (напр. при прекращеніи царствовавшей династіи); въ такихъ случаяхъ невозможно говорить о «собственномъ» правѣ новоизбраннаго монарха. Понятію собственнаго права иногда придаютъ то значеніе, что право царствовать даннаго монарха ни отъ кого не зависитъ (не зависитъ отъ другого органа или отъ народа); разсужденіе это правильно, но лишь постолько, по-

*) Напр. при Наполеонѣ III.

**) Съ послѣднихъ ответственность снималась, такъ какъ она падала на монарха, а таковую практически осуществить не было возможности. Этимъ остроумнымъ способомъ Наполеонъ освободился отъ непріятной ему министерской ответственности.

сколько имъ не выражается мысль, что наслѣдованіе престола и царствованія вообще ни отъ чего не зависитъ, кромѣ личной воли монарха, такъ какъ, наоборотъ, престолонаслѣдіе всегда (зачастую даже въ абсолютіяхъ) зависитъ отъ основныхъ законовъ, устанавливающихъ извѣстный порядокъ преемственности престола.

Таковы признаки власти монарха. Кромѣ того, ему повсюду удѣляются извѣстныя, особыя преимущества. Такъ, монархъ повсемѣстно располагаетъ особымъ правомъ на титулъ, гербъ и другія внѣшніе знаки отличія. Далѣе монархъ пользуется особой уголовной санкціей, которою охраняется его личность, равно и его семья; всякое преступное дѣяніе, направленное на него или на членовъ его семьи, карается значительно строже, чѣмъ то же дѣяніе, направленное на гражданъ или другіе органы государства. Наконецъ, монарху присвоивается рядъ почетныхъ преимуществъ, какъ-то: право на дворъ, на имущественное обезпеченіе самого монарха и его семьи, право на почести и отданіе чести войсками или салютованіе, и т. п. Конституціи весьма различно опредѣляютъ подробности этихъ почетныхъ правъ монарха.

ВЛАСТЬ РУССКАГО МОНАРХА.

10. Наши основные законы устанавливаютъ всѣ три вышеперечисленныхъ признака: русскій монархъ является верховнымъ органомъ, безотвѣтственнымъ и наслѣдственнымъ (ст. 4—5 и 25 осн. зак.). Какъ правильно указываетъ Лазаревскій *), руководящимъ принципомъ осн. законовъ представляется ограниченіе власти монарха въ пользу законодательныхъ органовъ. Власть монарха характеризуется осн. законами слѣдующими словами: «Верховная, самодержавная власть» (ст. 4); первое прилагательное опредѣляетъ положеніе монарха среди

*) Курсъ 1913 г., стр. 276.

прочихъ органовъ государства, власть же его какъ непроизводную, самостоятельную, не зависящую отъ какого-либо иного органа; второе прилагательное не имѣетъ болѣе юридическаго содержанія съ момента появленія у насъ парламента, такъ какъ законод. власть осуществляется монархомъ «въ единеніи» съ законод. палатами (ст. 7).

Также историческимъ остаткомъ является дальнѣйшая формула ст. 4 осн. зак.: «повиноваться власти императора, не только за страхъ, но и за совѣсть, самъ Богъ повелѣваетъ»; въ прежнее время она служила нравственнымъ оправданіемъ абсолютіи.

Второй отличительный признакъ власти монарха установленъ въ ст. 5, согласно коей «особа государя императора священна и неприкосновенна»; оба прилагательныхъ, въ своей совокупности *); опредѣляютъ этотъ признакъ. Безотвѣтственность монарха уголовная и политическая; въ частно-правовыхъ отношеніяхъ уже до-реформенное право признавало гражданскую отвѣтственность монарха, которую устанавливаютъ и современные законы; но и гражданская отвѣтственность представляется только имущественной, а никоимъ образомъ не личной.

Третій признакъ, наслѣдственности власти, установленъ ст. 25: «императорскій всероссійскій престолъ есть наслѣдственный въ нынѣ благополучно царствующемъ императорскомъ домѣ».

Русскій монархъ пользуется слѣд. особыми правами и преимуществами: 1) онъ имѣетъ право на титулъ, гербъ и регаліи (ст. 58, прим. 2, 59—61 и прилож. къ ст. 61, осн. зак.). Титулъ государя установленъ въ трехъ формахъ (ст. 59—60): полный сокращенный и краткій; полный титулъ (ст. 59) содержитъ, во 1-хъ, упоминаніе «Божьей милостью», которымъ выражается божеское благословеніе, во 2-хъ, полное имя монарха, въ 3-хъ, перечисленіе территорій, входящихъ въ составъ имперіи, въ 4-хъ, упоминаніе нѣкоторыхъ заграничныхъ титуловъ (наслѣд-

*) А не одинъ терминъ неприкосновенности, какъ полагаетъ *Лазаревскій;* Курсъ 1913 г., стр. 283.

никъ Норвежскій, герцогъ Шлезвигъ-Гольштинскій, Стормарнскій, Дитмарсенскій и Ольденбургскій). Въ сокращенномъ титулѣ перечисляются только нѣкоторыя, наиболѣе важныя территоріи, а въ краткомъ упоминаются лишь Царство Польское и Вел. Княжество Финляндское. Чаще всего употребляется, однако, еще болѣе краткая формула «Его Императорскаго Величества».

Согласно ст. 61 государственная печать также установлена въ трехъ формахъ: большой печати, средней и малой. Подробности описанія госуд. герба опредѣлены особымъ приложеніемъ къ ст. 61 (I) осн. зак. Регаліи перечислены въ прим. 2, ст. 58; таковыми являются порфира, корона, скипетръ и держава; къ нимъ слѣдуетъ прибавить еще неупомянутый госуд. мечъ.

2. Какъ и на западѣ, русскіе законы устанавливаютъ для монарха особую уголовную санкцію охраны его личности (см. уголовное законодательство) и его семьи.

3. Государю принадлежитъ рядъ почетныхъ преимуществъ, какъ-то: право на дворъ и секретаріатъ, право на имущественное обезпеченіе, на различныя почести, отданіе чести, салюты, и т. п. Дворомъ называется совокупность учрежденій и лицъ, предназначенныхъ къ удовлетворенію личныхъ потребностей монарха и его семьи; во главѣ этихъ учрежденій стоитъ министерство имп. двора, подчиненное лично монарху; министерство это выдѣлено изъ общей системы прочихъ министерствъ и не подчинено госуд. контролю, имѣя свой собственный контроль; оно было учреждено въ 1826 г. (П. С. З., № 541); во главѣ его стоитъ министръ имп. двора, являющійся одновременно канцлеромъ росс. орденовъ (учрежденіе м-ва дв., 1893 г., т. I, ч. 2, кн. V, св. зак., продолж. 1912 г., ст. 876 и 877); его положеніе характеризуется слѣд. образомъ: «министръ дв. состоитъ подъ собственнымъ вѣдѣніемъ государя императора. Посему во всѣхъ своихъ дѣлахъ онъ даетъ отчетъ только Его И. Величеству и всѣ полномочія получаетъ отъ Его Величества, а другое никакое управленіе никакого отчета по дѣламъ, ввѣреннымъ его распоряженію, требовать и предписаній по оному чинить права не имѣетъ»; министръ дв. есть главный начальникъ всѣхъ уста-

повленій, входящихъ въ составъ министерства дв. (ст. 881), само же министерство состоитъ изъ совѣта при министрѣ, общихъ установленій (канцеляріи, кабинета, контроля, кассы, придв. медиц. части и архива; ст. 884), особенныхъ установленій (гофмаршальской части, экспедиціи церемоніальныхъ дѣлъ, управленія дворцоваго коменданта, придв. конюшенной части имп. охоты, придв. духовенства, пѣвч. капеллы и оркестра, собств. Е. И. В. библіотеки, эрмитажа, дирекціи имп. театровъ, дворцовыхъ управленій, Павловскаго городского правленія, академіи художествъ и худ. училища, музея имп. Александра III, археологической комиссіи, канцелярій императрицъ, великокняжескихъ дворовъ, управленія княжествомъ Ловичскимъ и роты дворц. гренадеръ; ст. 885), капитула росс. орденовъ и главнаго управленія удѣловъ. Послѣднее вѣдаетъ удѣльныя и другія государевы имѣнія, равно нѣкоторые дворцы (ст. 925—926); на мѣстахъ имѣются удѣльныя конторы (однако, не во всѣхъ губерніяхъ; ст. 927). Жалобы на распоряженія министра дв. приносятся, не въ сенатъ, а въ канцелярію по принятію прошеній.

Параллельно съ министерствомъ двора дѣйствуетъ Секретаріатъ монарха; при Александрѣ I большинство личныхъ дѣлъ вѣдалось дежурнымъ генераломъ, въ каковой должности состоялъ личный другъ государя, кн. Волконскій; въ царствованіе Николая I, канцелярія монарха значительно разрослась въ цѣлый рядъ самостоятельныхъ учрежденій, получившихъ названіе отдѣленій канцеляріи. Первое отдѣленіе вѣдало личную переписку монарха; позднѣе оно превратилось въ собств. Е. В. канцелярію. Въ 1826 г. были образованы II и III отдѣленія, второе—для работъ по составленію свода законовъ, третье—для вѣдѣнія госуд. полиціи и жандармеріи. Въ 1828 г. появилось IV отдѣленіе, для вѣдѣнія нѣкоторыхъ благотворительныхъ учрежденій (такъ наз. вѣдомства Императрицы Маріи Ѳедоровны, вдовы имп. Павла); въ 1836 г. было учреждено V отдѣленіе, временно вѣдавшее госуд. крестьянъ (оно было упразднено съ учрежденіемъ министерства госуд. имуществъ), а въ 1838 г.—VI отдѣленіе, вѣдавшее, также временно, Кавказское граждан-

ское управленіе (упразднено въ 1845 г.). Съ 80-хъ годовъ началось сокращеніе этихъ органовъ; первымъ было упразднено, въ 1880 г., III отдѣленіе, съ передачей его функцій министру внутр. д.; въ 1882 г. II отдѣленіе было преобразовано въ кодификаціонный отдѣлъ при гос. совѣтѣ, упраздненный 1 янв. 1894 г., съ передачей его функцій госуд. канцеляріи (по отдѣленію св. законовъ). IV отдѣленіе превратилось въ собств. Е. В. канцелярію по учрежденіямъ вѣдомства Импер. Маріи. Нынѣ Секретаріатъ монарха состоитъ изъ слѣд. учрежденій: 1) Собств. Е. В. канцеляріи, вѣдающей попрежнему личную переписку государя, изготовленіе указовъ, рескриптовъ, повелѣній и т. п.; 2) состоящаго при названной канцеляріи комитета о службѣ чиновъ гражд. вѣдомства и о наградахъ (кн. VII, ч. 2, т. I, св. зак., изд. 1906 г., продолж. 1912 г.); комитетъ этотъ состоитъ подъ предсѣдательствомъ главноуправляющаго С. Е. В. канцеляріи, и вѣдаетъ чинопроизводство, награды и т. д.; при немъ имѣется особая канцелярія; 3) канцелярія Е. В. по принятію прошеній (кн. VI, ч. 2, т. I, св. зак.); 4) Секретаріатъ Вел. Княжества Финляндскаго; 5) канцелярія Е. В. по учрежденіямъ Имп. Маріи, разрошаяся нынѣ въ самостоятельное вѣдомство; во главѣ ея стоятъ главноуправляющій и его товарищъ, при ней же Опекунскій совѣтъ, съ отдѣленіемъ въ Москвѣ; эти органы вѣдаютъ нѣкоторыя благотворительныя учрежденія: женскіе институты и т. п., и 6) импер. главная квартира, во главѣ коей состоитъ командующій ею; въ составъ ея входятъ, кромѣ генералъ-адъютантовъ и флигель-адъютантовъ, еще двѣ канцеляріи, военно-походная и морская походная, обслуживающія переписку монарха во время его путешествій; при гл. квартирѣ состоитъ собств. Е. В. конвой (Выс. утв. полож. в. совѣта 3 янв. 1908 г., собр. узак., № 1105).

4. Имущественное обезпеченіе монарха и его семьи представляется въ слѣд. видѣ: законъ различаетъ 4 группы имуществъ: 1) личныя имущества государя, упомянутыя въ ст. 20 осн. зак., коими онъ лично распоряжается; 2) имущества государевы, «кои, всегда принадлежа царствующему императору,

не могутъ быть завѣщаемы, поступать въ раздѣлъ и подлежать инымъ видамъ отчужденія» (ст. 20 осн. зак. и ст. 412 зак. гражд.); какъ эти, такъ и имущества первой категоріи не подлежатъ обложенію налогами и сборами (ст. 20 осн. зак.); 3) имущества, находящіяся въ вѣдѣніи кабинета Е. В.; и 4) имущества удѣльныя; различіе между третьей и четвертой группами состоитъ въ слѣдующемъ: доходы съ имуществъ третьей группы поступаютъ на покрытіе личныхъ расходовъ государя, доходы же съ четвертой группы предназначены на содержаніе членовъ имп. семьи.

Независимо отъ сего, на содержаніе монарха, его семьи и двора отпускаются ежегодно извѣстныя суммы изъ госуд. казначейства; эти суммы проводятся по смѣтамъ министерствъ двора и военнаго (напр., вояжныя суммы); отличительнымъ признакомъ этихъ кредитовъ является ихъ забронированность; они не подлежатъ ни сокращеніямъ, ни провѣркѣ гос. думой и не подчиняются госуд. контролю; въ такомъ же забронированномъ положеніи находятся ассигнованія, предназначенныя для секретаріата монарха (ст. 5—6 правилъ 8 марта о гос. росписи).

Правительственныя полномочія русскаго монарха опредѣляются слѣд. образомъ:

I. Права монарха въ области з а к о н о д а т е л ь с т в а. Основнымъ конституціоннымъ принципомъ здѣсь является сотрудничество его съ парламентомъ (осуществленіе законод. власти «въ единеніи» съ гос. думой и гос. совѣтомъ; ст. 7 осн. зак.); главною же функціей монарха представляется санкція законовъ (ст. 9 осн. зак.: «государь императоръ утверждаетъ законы и безъ его утвержденія никакой законъ не можетъ имѣть своего совершенія»); никакихъ ограничительныхъ условій монаршей санкціи законъ не ставитъ (не установлено ни сроковъ, ни условій отказа *). Въ этой же области монарху принадле-

*) Единственнымъ косвеннымъ ограниченіемъ служитъ принципъ дисконтинуитета, согласно коему законопроекты, принятые распущенной думой, не могутъ быть представляемы къ санкціи монарха; съ распущенной думой невозможно какое-либо «единеніе» монарха (требуемое статьей 7 осн. зак.).

житъ право законод. иниціативы, починъ же осн. законовъ принадлежитъ единственно ему. Далѣе государю принадлежитъ рядъ полномочій, касающихся функціонированія парламента, его созыва, опредѣленія продолжительности сессій, отсрочекъ засѣданій, закрытія и роспуска, назначенія новыхъ выборовъ и назначенія половины гос. совѣта. Особо широкими полномочіями монархъ пользуется въ области, регулируемой учрежденіемъ имп. фамиліи.

II. Права монарха въ области с у д а. Ст. 22 осн. зак. гласитъ: «судебная власть осуществляется отъ имени государя императора установленными закономъ судами, рѣшенія коихъ приводятся въ исполненіе именемъ императорскаго величества». Личнаго участія, въ отправленіи суда, нормальнымъ порядкомъ, монархъ не принимаетъ. Ему, однако, принадлежатъ слѣд. функціи: 1) право назначенія судей и чиновъ прокурорскаго надзора; 2) право утвержденія нѣкоторыхъ судебныхъ приговоровъ (ст. 945, п. 1, уст. уг. суд.), 3) право преданія суду высшихъ должн. лицъ и членовъ парламента (ст. 68, п. 4, учр. гос. сов.); 4) право разсмотрѣнія подаваемыхъ на Выс. имя жалобъ на постановленія судебнаго департамента сената и передачи такихъ дѣлъ второму общему собранію сената (ст. 22—27 учр. пр. сен.); 5) право помилованія, упомянутое въ статьѣ 23 осн. зак.: «государю императору принадлежитъ помилованіе осужденныхъ, смягченіе наказаній и общее прощеніе совершившихъ преступныя дѣянія съ прекращеніемъ судебнаго противъ нихъ преслѣдованія и освобожденіемъ ихъ отъ суда и наказанія, а также сложеніе, въ путяхъ монаршаго милосердія, казенныхъ взысканій и вообще дарованіе милостей въ случаяхъ особыхъ, не подходящихъ подъ дѣйствіе общихъ законовъ, когда симъ не нарушаются ничьи огражденные закономъ интересы и гражданскія права»; первая часть этой статьи имѣетъ въ виду помилованіе, вторая же,—освобожденіе отъ казенныхъ недоимокъ и взысканій *); помилованіе представляется въ

*) Это право русскаго монарха не встрѣчается въ другихъ конституціяхъ; см. *Лазаревскій*, Курсъ 1913, стр. 393—394; оно заимствовано изъ п. 4, ст. 9, учрежденія канцеляріи по прин. прош.

двухъ видахъ: прощенія даннаго лица, совершившаго преступное дѣяніе, и «общаго прощенія» цѣлой группы лицъ, притомъ еще до разсмотрѣнія ихъ дѣяній судомъ (такъ наз. аболиція); помилованіе можетъ быть полное и частичное (путемъ смягченія наказанія). Никакого распространительнаго толкованія данная статья не допускаетъ; ею не предусматриваются ни амнистія *), ни право диспенсаціи **), которыя могутъ быть слѣдовательно даруемы лишь законод. порядкомъ, т.-е. «въ единеніи съ г. совѣтомъ и г. думой». Амнистія, какъ и диспенсація, является освобожденіемъ лица отъ исполненія или дѣйствія извѣстнаго закона; между тѣмъ законъ можетъ быть отмѣненъ лишь другимъ закономъ (ст. 94 осн. зак.), а не актомъ монарха. Изъ этого вытекаетъ, что отъ казенныхъ взысканій или недоимокъ возможно освобожденіе актомъ монарха лишь въ томъ случаѣ, если имъ не нарушаются, либо дѣйствіе закона, либо закономъ охраненныя права гражданъ, что, впрочемъ, ясно указано въ ст. 23 осн. зак.

III. Права монарха въ области управленія. Здѣсь мы имѣемъ наибольшее количество функцій императора; если въ первыхъ двухъ областяхъ дѣятельность его проявляется только нѣкоторыми функціями, въ третьей отъ него исходитъ вся административная дѣятельность государства; вслѣдствіе этого его можно справедливо считать главой администраціи; осн. законы данную мысль выражаютъ въ слѣд. формулѣ статьи 10: «власть управленія во всемъ ея объемѣ принадлежитъ государю императору въ предѣлахъ всего государства Россійскаго...».

Далѣе, однако, въ этой статьѣ говорится слѣдующее: «Въ управленіи верховномъ власть Его (государя) дѣйствуетъ непосредственно; въ дѣлахъ же управленія подчиненнаго опредѣленная степень власти ввѣряется отъ Него, согласно закону,

---

*) Амнистіей называется сложеніе преступности такого-то дѣянія, считаемаго преступнымъ уголовнымъ закономъ.

**) Диспенсаціей называется освобожденіе лица отъ исполненія или дѣйствія такого-то закона.

подлежащимъ мѣстамъ и лицамъ, дѣйствующимъ Его Именемъ и по Его повелѣніямъ»; постановленіе это заимствовано изъ прежнихъ осн. законовъ (ст. 80 и 81), въ которыхъ проводилось различіе «верховнаго» и «подчиненнаго» управленія *); подъ первымъ подразумѣвалась непосредственная дѣятельность монарха, подъ вторымъ — самостоятельное вѣдѣніе различныхъ предметовъ администраціей; органы, участвующіе въ верховномъ управленіи, въ отличіе отъ прочихъ, не могли имѣть и фактически не имѣли самостоятельной власти, будучи совѣщательными органами «при монархѣ» (сюда относились, напр. г. совѣтъ, совѣтъ м-ровъ, комитетъ м-ровъ); наоборотъ, органы подчиненнаго управленія, въ предѣлахъ установленной для нихъ закономъ компетенціи, были облечены самостоятельною властью**); на практикѣ, однако, это раздѣленіе имѣло очень небольшое значеніе; еще меньшее можетъ оно имѣть нынѣ; отличительными признаками «порядка или актовъ верховнаго управленія» можетъ теперь быть лишь то, что они исходятъ отъ самого монарха, и что они не составляютъ актовъ законодательныхъ или судебныхъ***). Статьи 19 и 20 осн. зак., какъ будто имѣютъ въ виду и другое отличіе: личныхъ актовъ монарха отъ актовъ верховнаго управленія; однако, ни сами осн. законы, ни другіе какіе-либо законы не устанавливаютъ точныхъ признаковъ подобнаго различія актовъ; мы скорѣе имѣемъ здѣсь дѣло съ неудачнымъ заимствованіемъ терминологіи до-реформеннаго законодательства.

Ст. 11 осн. зак. категорически указываетъ, что всѣ административные акты (указы, повелѣнія, акты верх. управленія) должны обязательно издаваться «въ соотвѣтствіи съ законами». Принципъ подзаконности этихъ актовъ подтверждается и тѣми нормами осн. законовъ, которыми регулируется положеніе русской законод. власти вообще.

---

*) Подробнѣе см., напр. *Градовскій*, Начала, т. II, кн. 2, введеніе.

**) *Градовскій*, назв. соч., стр. 186—187.

***) *Лазаревскій*, Курсъ 1913 г., стр. 306—307; contra *Нольде*, Очерки, стр. 52, вын. 44.

Остается сдѣлать перечисленіе главныхъ категорій административныхъ функцій монарха, придерживаясь системы осн. законовъ.

1. Согласно ст. 11 осн. зак. монарху принадлежитъ такъ наз. организаціонная власть: «государь императоръ въ порядкѣ верховнаго управленія издаетъ, въ соотвѣтствіи съ законами, указы для устройства и приведенія въ дѣйствіе различныхъ частей государственнаго управленія, а равно повелѣнія, необходимыя для исполненія законовъ». Изъ этой общей нормы вытекаетъ очень важное слѣдствіе: организація министерствъ или другихъ админ. вѣдомствъ устанавливается закономъ, монарху же предоставляется «въ соотвѣтствіи съ законами» регулировать внутренній распорядокъ *). Другимъ ограниченіемъ власти монарха въ этой области являются бюджетныя постановленія; бюджетъ устанавливаетъ ассигнованія на содержаніе министерствъ и вѣдомствъ, которыя не могутъ быть измѣняемы въ порядкѣ верховнаго управленія.

2. Монарху принадлежитъ рядъ правъ по отношенію къ должностнымъ лицамъ, согласно ст. 17—19 осн. зак. «Государь императоръ назначаетъ и увольняетъ предсѣдателя совѣта министровъ, министровъ и главноуправляющихъ отд. частями, а также прочихъ должн. лицъ, если для послѣднихъ не установлено закономъ иного порядка назначенія и увольненія» (ст. 17); государемъ назначаются непосредственно не всѣ чиновники имперіи, а лишь высшія должн. лица (должностей, положенныхъ въ IV классѣ и нѣкоторыхъ V класса); чины первыхъ трехъ классовъ назначаются какъ бы лично монархомъ, чины же IV и V классовъ —по представленіямъ министровъ;

*) Это начало признавалось уже до-реформеннымъ правомъ; оно было офиціально признано правительствомъ, въ лицѣ гос. контролера, въ гос. думѣ, 3 іюля 1908 г.; стен. отч., сессія III, стр. 2224; см. также *В. Ивановскій*, журн. М. Ю., май 1912 г. Косвенно это подтверждается ст. 21 осн. зак., регулирующей положеніе мин-ва двора; тамъ фразы «въ соотвѣтствіи съ законами» не встрѣчается, такъ какъ названное мин-во подчинено лично монарху, имѣющему, по отношенію къ нему, право свободнаго распоряженія по своему усмотрѣнію.

на практикѣ, однако, это послѣднее различіе не играетъ никакой роли; только исключеніями назначаются должн. лица по личному выбору монарха (напр. министры). Согласно ст. 18 «государь императоръ, въ порядкѣ верховнаго управленія, устанавливаетъ въ отношеніи служащихъ ограниченія, вызываемыя требованіями госуд. службы»; этой нормой, по вѣрному замѣчанію Лазаревскаго *), введено въ наше право совершенно новое начало, такъ какъ прежде положеніе должн. лицъ опредѣлялось исключительно закономъ. Согласно ст. 19 «государь императоръ жалуетъ титулы, ордена и другія госуд. отличія, а также права состоянія. Имъ же непосредственно опредѣляются условія и порядокъ пожалованія титуловъ, орденовъ и отличій»; статья эта содержитъ 3 нормы: право жаловать награды, въ вознагражденіе за госуд. службу, право установленія общаго порядка полученія наградъ за службу, въ отличіе, слѣдовательно, отъ единичныхъ, исключительныхъ, актовъ пожалованія наградъ **), и право жаловать права состоянія, также въ видѣ награды (напр. дворянство).

3. Согласно ст. 12 осн. зак. «государь императоръ есть верховный руководитель всѣхъ внѣшнихъ сношеній росс. государства съ иностранными державами; имъ же опредѣляется направленіе международной политики росс. государства»; это обнимаетъ собой всю полноту международныхъ сношеній Россіи. Ст. 13 осн. зак. дополняетъ эту норму правомъ «объявленія войны и заключенія мира, а равно договоровъ съ иностранными государствами». Названныя статьи повторяютъ общераспространенное на Западѣ правило, согласно которому всѣ международныя сношенія государствъ сосредоточиваются въ рукахъ главы государства. Однако, и въ данной области дѣйствуетъ общій принципъ обязательнаго соотвѣтствія актовъ монарха законамъ имперіи; если для введенія въ дѣйствіе международнаго договора требуется, напр., измѣненіе закона, таковое

*) Курсъ 1913 г., стр. 336.

**) Конечно опять-таки лишь въ соотвѣтствіи и развитіе законовъ, а не во измѣненіе или отмѣну таковыхъ.

можетъ быть произведено лишь въ законод. порядкѣ; категоричность этого требованія нашихъ осн. законовъ не знаетъ ни единаго исключенія. Съ этой же точки зрѣнія, международныя сношенія обязательно подчиняются бюджетнымъ постановленіямъ; всякія ассигнованія должны устанавливаться и въ данномъ случаѣ общимъ бюджетнымъ порядкомъ.

4. Въ рукахъ монарха сосредоточивается военное управленіе; ст. 14 гласитъ: «государь императоръ есть Державный Вождь росс. арміи и флота. Ему принадлежитъ верховное начальствованіе надъ всѣми сухопутными и морскими вооруженными силами росс. государства. Онъ опредѣляетъ устройство арміи и флота и издаетъ указы и повелѣнія относительно: дислокаціи войскъ, приведенія ихъ на военное положеніе, обученія ихъ, прохожденія службы чинами арміи и флота и всего вообще относящагося до устройства вооруженныхъ силъ и обороны росс. государства. Государемъ императоромъ, въ порядкѣ верховнаго управленія, устанавливаются также ограниченія въ отношеніи права жительства и пріобрѣтенія недвижимаго имущества въ мѣстностяхъ, которыя составляютъ крѣпостные районы и опорные пункты для арміи и флота». Постановленія этой статьи заимствованы изъ до-реформеннаго права; уже въ то время намѣчалось въ этой области различіе порядка регулированія отдѣльныхъ вопросовъ: нѣкоторыя нормы устанавливались законодательнымъ, другія административнымъ порядкомъ; къ первой категоріи относились, напр., установленіе контингента новобранцевъ, новыхъ штатовъ, финансовыхъ смѣтъ, ко второй категоріи—постановленія по части технической и строевой; кромѣ того, существовало особое военное законодательство, устанавливаемое при посредствѣ особыхъ органовъ. Послѣднее, однако, не могло быть воспринято новыми осн. законами, и въ этой области не дѣлающими какого-либо исключенія; ст. 14 ясно говоритъ лишь объ управленіи, а не о законодательствѣ; и здѣсь акты верховнаго управленія должны издаваться въ соотвѣтствіи съ законами. До-реформенное право имѣло однако большое вліяніе на новые осн. законы; особенно ярко это сказалось въ статьяхъ 96 и 97 осн. зак., дополняющихъ только что ука-

занную статью 14; ст. 96 гласитъ: «постановленія по строевой, технической и хозяйственной частямъ, а равно положенія и наказы учрежденіямъ и должн. лицамъ военнаго и военно-морского вѣдомствъ, по разсмотрѣніи военнымъ и адмиралтействъ совѣтами, по принадлежности, непосредственно представляются государю императору, если только сіи постановленія, положенія и наказы относятся собственно къ однимъ упомянутымъ вѣдомствамъ, не касаются предметовъ общихъ законовъ и не вызываютъ новаго расхода изъ казны или же вызываемый ими новый расходъ покрывается ожидаемыми сбереженіями по финансовой смѣтѣ военнаго или морского министерства, по принадлежности. Въ томъ же случаѣ, когда новый расходъ не можетъ быть покрытъ указанными сбереженіями, представленіе означенныхъ постановленій, положеній и наказовъ на Выс. утвержденіе допускается лишь по испрошеніи въ установленномъ порядкѣ ассигнованія соотвѣтственнаго кредита», а ст. 97 добавляетъ «постановленія по военно-судебной и военно-морской судебной частямъ издаются въ порядкѣ, установленномъ въ сводахъ военныхъ и военно-морскихъ постановленій». Въ статьяхъ этихъ законодатель стремился перечислить тѣ случаи, когда монархъ можетъ дѣйствовать въ порядкѣ верховнаго управленія, т.-е. единолично, безъ содѣйствія г. думы и г. совѣта. Всматриваясь ближе въ содержаніе этихъ статей, нельзя не признать ихъ неясности, въ частности касательно фразы «опредѣленіе... всего вообще относящагося до устройства воор. силъ и обороны росс. государства»; подобные указы конечно должны издаваться «въ соотвѣтствіи съ законами» и не могутъ ни отмѣнять, ни измѣнять дѣйствующихъ законовъ. Сомнѣніе можетъ вызвать вопросъ о силѣ «постановленій», изданныхъ еще въ до-реформенное время; имѣетъ ли монархъ право измѣнять и отмѣнять ихъ единоличною властью? Мы уже упомянули, что до-реформенное право проводило различіе между нормами, устанавливаемыми законод. и админ. порядкомъ, вслѣдствіе чего нѣкоторыя изъ нихъ признавались законами; въ отношеніи къ послѣднимъ монархъ нынѣ утратилъ право единоличной

ихъ отмѣны или измѣненія *). Послѣдовательное проведеніе этого принципа въ дѣйствующемъ законодательствѣ встрѣчаетъ, однако, очень крупныя препятствія, въ виду неопредѣленности до-реформеннаго понятія закона. Статья 96 уже разъ вызвала политическій конфликтъ; въ разъясненіе ея были изданы особыя «правила» (указъ 24 авг. 1909 г.), противорѣчащія установленному осн. законами понятію закона, не допускающему исключеній; такъ, дѣла, вносимыя на разсмотрѣніе военнаго совѣта, по старому называются «дѣлами законодательными», хотя и минуютъ законод. учрежденія; затѣмъ, въ правилахъ 1909 г. упомянуты штаты, которые согласно п. 1, ст. 31 учр. гос. думы совершенно опредѣленно отнесены къ компетенціи гос. думы **). Согласно осн. законамъ, вѣдѣнію законодательныхъ учрежденій предоставляются слѣдующіе два вопроса: установленіе ежегоднаго контингента новобранцевъ, и военнаго бюджета. Во всемъ остальномъ, касающемся военнаго управленія, монархъ дѣйствуетъ единолично, сообразуясь съ законами и госуд. бюджетомъ. Если контингентъ не будетъ установленъ думой къ 1 мая, «государь призываетъ на военную службу необходимое число людей, не свыше, однако, назначеннаго въ предшествующемъ году»(ст.119 осн. зак.); статья же 96 осн. зак. предоставляетъ военному и морскому министерствамъ свободное распоряженіе «сбереженіями по ихъ смѣтамъ». Наконецъ, ст. 97 осн. зак. выдѣляетъ все военное уголовное право, матеріальное и процессуальное, изъ области общаго законодательства; таковое регулируется постановленіями, издаваемыми монархомъ въ порядкѣ верховнаго управленія, по разсмотрѣніи ихъ въ главномъ военномъ и главномъ военно-морскомъ судахъ.

5. Ст. 15 осн. зак. предоставляетъ монарху право «объявлять

---

*) Подробнѣе см. *Ивановскій*, Журн. м-ва юст., май 1912 г., стр. 24 и сл.

**) Подробнѣе см. *Н. Паліенко*, Основные законы и форма правленія въ Россіи, 1910, стр. 60 и сл.; *Лазаревскій*, Курсъ 1913 г., стр. 368—369; *Я. Магазинеръ*, Чрезвычайно-указное право въ Россіи, 1911, стр. 49; стеногр. отчеты III думы, III сессіи, т. III и IV, пренія по поводу ст. 96-й.

мѣстности на военномъ или исключительномъ положеніи» *); отъ воли монарха зависитъ лишь фактъ самого объявленія, а не установленія содержанія или объема исключительныхъ положеній; таковыя могутъ регулироваться только въ законод. порядкѣ, согласно главѣ VIII осн. зак., посвященной «правамъ и обязанностямъ росс. подданныхъ»; заключительная статья этой главы ясно говоритъ, что «изъятія изъ дѣйствія изложенныхъ въ сей главѣ постановленій въ отношеніи мѣстностей, объявленныхъ на военномъ положеніи или въ положеніи исключительномъ, опредѣлены особыми законами». Положенія объ усиленной и чрезвычайной охранахъ, изданныя 14 авг. 1881 г., не могутъ считаться въ настоящее время законами; ихъ ежегодное возобновленіе представляется вслѣдствіе этого совершенно неправильнымъ, что единодушно признается нашей литературой.

6. Согласно ст. 16 осн. зак. монарху принадлежитъ «право чеканки монеты и опредѣленія внѣшняго ея вида»; это право повсемѣстно относится къ компетенціи главы государства; изъ ст. 16, однако, получается очень важный выводъ: монарху не принадлежитъ право выпуска кредитныхъ билетовъ и бумажныхъ денегъ, кои могутъ выпускаться въ обращеніе лишь постановленіемъ законод. власти; то же самое слѣдуетъ сказать и о внѣшнемъ видѣ кредитныхъ билетовъ **).

7. Ст. 117 и 118 осн. зак. предоставляютъ монарху право открытія «чрезвычайныхъ сверхсмѣтныхъ кредитовъ на потребности военнаго времени и на особыя приготовленія, предшествующія войнѣ» (117) и право заключанія госуд. займовъ, для покрытія особыхъ расходовъ, предусмотрѣнныхъ статьями 116 и 117 (118); государь разрѣшаетъ эти займы въ порядкѣ верховнаго управленія и устанавливаетъ время и условія ихъ

---

*) Подробнѣе см. *В. Гессенъ*, Исключительное положеніе, С.-Пб. 1908 г.; *П. Толстой*, Одинъ изъ пережитковъ стараго порядка, Право 1912 г., № 36.

**) *Лазаревскій*, Курсъ 1913 г., стр. 377; съ послѣднимъ началомъ наша практика повидимому мало считается; такъ, указомъ 29 апр. 1909 г. былъ установленъ новый образецъ кредитныхъ билетовъ.

заключенія. Такое полномочіе монарха вытекаетъ собственно изъ полноты его правъ въ области международной политики, такъ какъ ему заблаговременно можетъ быть извѣстна дѣйствительная опасность возникновенія войны.

8. Монарху принадлежатъ извѣстныя полномочія въ области церковнаго управленія (глава VII осн. зак.). Ст. 63 осн. зак. обязываетъ его исповѣдывать православную вѣру. Согласно ст. 64 государь является «верховнымъ защитникомъ и хранителемъ догматовъ господствующей вѣры и блюстителемъ правовѣрія и всякаго въ церкви святой благочинія»; ст. 65 постановляетъ, что «въ управленіи церковномъ самодержавная власть дѣйствуетъ посредствомъ св. прав. синода, ею учрежденнаго», а ст. 68 гласитъ: «дѣла церковныя христіанъ иностранныхъ исповѣданій и иновѣрцевъ въ имперіи вѣдаются ихъ духовными властями и особенными правительствами, верховною властью къ сему предназначенными». Всѣ эти постановленія дословно заимствованы изъ до-реформенныхъ осн. законовъ, но и здѣсь не существуетъ какихъ-либо исключеній изъ общаго принципа законодательства, установленнаго статьями 7, 86 и др. осн. зак.; особыхъ «церковныхъ» законовъ наше законодательство, поэтому, не знаетъ.

9. Наконецъ, монарху принадлежатъ исключительныя полномочія, согласно ст. 87 осн. зак. (такъ наз. чрезвычайно-указное право *); статья эта гласитъ: «во время прекращенія занятій г. думы, если чрезвычайныя обстоятельства вызовутъ необходимость въ такой мѣрѣ, которая требуетъ обсужденія въ порядкѣ законодательномъ, совѣтъ м-ровъ представляетъ о ней государю императору непосредственно. Мѣра эта не можетъ, однако, вносить измѣненій ни въ осн. гос. законы, ни въ учрежденія г. совѣта или г. думы, ни въ постановленія о выборахъ въ совѣтъ или думу. Дѣйствіе такой мѣры прекращается, если подлежащимъ министромъ или главноуправляющимъ отдѣл. частью не будетъ внесенъ въ г. думу въ теченіе первыхъ двухъ

---

*) *Б. Нольде*, Очерки рус. конст. права, 1912 г.; *Я. Магазинеръ*, Чрезвычайно-указное право въ Россіи, 1911 г.

мѣсяцевъ законопроектъ, или его не примутъ г. дума или г. совѣтъ». Для того, чтобы воспользоваться данными полномочіями, требуется два условія: предварительное прекращеніе занятій г. думы (не г. совѣта) и наступленіе, послѣ прекращенія, чрезвычайныхъ обстоятельствъ; дума не можетъ быть распущена или сессія ея прервана для проведенія нѣкоторыхъ мѣръ порядкомъ ст. 87; это условіе вполнѣ ясно. Второе условіе гораздо болѣе неопредѣленно: очень трудно установить, что такое «чрезвычайныя обстоятельства». Статья эта содержитъ три требованія: наиболѣе важнымъ является неотложность предполагаемой къ изданію мѣры; въ этомъ собственно заключается вся суть данной нормы, предоставляющей административной власти особыя полномочія, въ случаяхъ не терпящихъ отлагательства и до созыва законод. палатъ; вторымъ требованіемъ слѣдуетъ считать изданіе такихъ чрезвычайныхъ актовъ по докладу не единичныхъ министровъ, а совѣта министровъ; третьимъ требованіемъ является ненарушеніе подобными мѣрами постановленій осн. законовъ, учрежденій г. совѣта и г. думы и положенія о выборахъ въ зак. палаты; это послѣднее правило выражено въ весьма категоричной формѣ *). Кромѣ того, ст. 87 устанавливаетъ извѣстный контроль зак. палатъ надъ актами, изданными этимъ порядкомъ; всякая чрезвычайно-указная мѣра должна быть соотвѣтственнымъ министромъ внесена въ думу въ двухмѣсячный послѣ ея созыва срокъ; если дума данную мѣру одобритъ, таковая становится закономъ въ общемъ порядкѣ законодательства, въ противномъ случаѣ, она теряетъ свою силу; она также теряетъ силу, если министръ не внесетъ ее на разсмотрѣніе думы въ указанный срокъ. Чрезвычайные акты, еще не одобренные думой, являются указами, такъ какъ не подходятъ подъ точное понятіе закона, установленное статьями 7, 86 и др. осн. зак. Дѣйствіе этихъ указовъ временное; послѣ созыва думы

*) Тѣмъ не менѣе требованіе это было нарушено указомъ 3 іюня 1907 г., кореннымъ образомъ измѣнившимъ систему выборовъ въ г. думу, хотя и изданнымъ въ порядкѣ ст. 87.

они либо превращаются въ законъ, либо теряютъ силу; пока они дѣйствуютъ, они имѣютъ силу закона, т.-е. могутъ отмѣнять или измѣнять дѣйствующіе законы; но коль скоро они теряютъ силу (при невнесеніи ихъ въ думу въ двухмѣс. срокъ или отклоненіи ихъ думой), измѣненные или отмѣненные ими законы eo ipso вновь возстановляются въ силѣ; чрезвычайные указы, во время ихъ дѣйствія, могутъ быть измѣняемы или отмѣняемы лишь въ законодательномъ порядкѣ (т.-е. новыми законами или такими же чрезвычайными указами), но не административными актами.

ПРЕСТОЛОНАСЛѢДІЕ.

Eichelmann, Das Kais.-russ. Thronfolge-und Hausgesetz, Archiv des öff. Rechts, Bd. III; *Коркуновъ*, Курсъ 1909 г., т. I; *Лазаревскій*, Курсъ 1913 г.

11. Порядокъ преемства престола опредѣляется слѣдующими основными началами: установленіемъ к р у г а л и ц ъ, имѣющихъ право на престолъ, и п о р я д к о м ъ очереди призыва таковыхъ.

Существуютъ три системы замѣщенія вакантнаго престола: по наслѣдству, по завѣщанію и по избранію; первая изъ нихъ наиболѣе распространенная среди монархій. Въ русскомъ государствѣ, начиная съ эпохи Московскаго княжества, наслѣдственная система также господствуетъ, хотя бывали исключеніями и случаи примѣненія двухъ другихъ способовъ; въ концѣ XVI и началѣ XVII было нѣсколько примѣровъ избранія московскихъ царей (наиболѣе выдающимся является избраніе на царство Михаила Ѳедоровича въ 1613 г.); другой подобный же примѣръ мы имѣемъ въ избраніи Анны Іоанновны въ 1730 г. Петръ I хотѣлъ установить завѣщательный порядокъ замѣщенія престола, имѣя въ виду устраненіе своего сына Алексѣя; онъ умеръ, однако, не оставивъ завѣщанія.

Императоромъ Павломъ былъ окончательно установленъ

порядокъ престолонаслѣдія по закону. Актъ о порядкѣ престолонаслѣдія былъ составленъ Павломъ еще въ 1788 г., а затѣмъ, по восшествіи на престолъ, утвержденъ и опубликованъ 5 апрѣля 1797 г. (П. С. З., № 17.910) *). Въ неизмѣненномъ видѣ названный законъ былъ включенъ въ первое изданіе свода законовъ; въ послѣдующихъ изданіяхъ были сдѣланы нѣкоторыя незначительныя измѣненія (1842, 1886, 1889 гг.); въ нынѣ дѣйствующихъ осн. законахъ тѣ же постановленія оказались изложенными во второй главѣ (ст. 25—39).

Согласно этому, они могутъ теперь измѣнятьея законодательной властью лишь въ порядкѣ измѣненія осн. законовъ, т.-е. только по личному почину монарха и при содѣйствіи обѣихъ палатъ, совѣта и думы.

Осн. законы слѣдующимъ образомъ опредѣляютъ к р у г ъ л и ц ъ, имѣющихъ право на престолъ: «императорскій всероссійскій престолъ есть наслѣдственный въ нынѣ благополучно царствующемъ императорскомъ домѣ» (ст. 25; ст. 3 осн. зак., изданія 1892 г.); такимъ образомъ кругъ этихъ лицъ опредѣляется понятіемъ императорскаго дома, послѣдній же, въ свою очередь, опредѣляется слѣд. условіями статьи 126 осн. зак.: 1) происхожденіемъ отъ импер. крови, 2) отъ законнаго брака, 3) дозволеннаго царствующимъ императоромъ, 4) съ лицомъ, соотвѣтственнаго по происхожденію достоинства. Этимъ, стало быть, исключается переходъ престола по свойству и усыновленнымъ дѣтямъ. Ограничительными условіями являются: дозволеніе императора, бракъ съ лицомъ равнаго происхожденія и исповѣданіе православной вѣры какъ родителями, такъ и дѣтьми; первое изъ этихъ условій подтверждается ст. 134 и 183 осн. зак., согласно коимъ бракъ, заключенный безъ разрѣшенія государя, считается незаконнымъ и не можетъ сообщать потомкамъ, отъ него происшедшимъ, «правъ, принадлежащихъ членамъ имп. фамиліи»; всѣ дѣти, рожденныя отъ такихъ браковъ, исключаются изъ числа лицъ, имѣющихъ право на престолъ. Второе ограничительное условіе устанавливается

*) См. ниже § 47, объ учрежденіи имп. фамиліи.

ст. 36 и 188 осн. зак., согласно коимъ: «дѣти, происшедшія отъ брачнаго союза лица имп. фамиліи съ лицомъ, не имѣющимъ соотвѣтственнаго достоинства, т.-е., не принадлежащимъ ни къ какому царствующему или владѣтельному дому, на наслѣдованіе престола права не имѣютъ»; это понятіе «равнородности», заимствованное изъ Германіи, было опредѣлено Александромъ I по случаю брака его брата и наслѣдника, Константина, съ княгиней Ловичъ, въ 1820 г.; потомство отъ подобныхъ браковъ было устранено отъ престолонаслѣдія закономъ 2 іюля 1886 г.; осн. законы 1906 г. запретили вообще всякіе браки членовъ имп. дома съ лицами не равнородными, считая ихъ незаконными; согласно указу 11 авг. 1909 г., запретъ этотъ, однако, распространяется лишь на великихъ князей и княженъ, пользующихся правомъ престолонаслѣдія; прочихъ членовъ имп. дома, не имѣющихъ права престолонаслѣдія, данный запретъ нынѣ не касается *). Третье ограничительное условіе установлено ст. 63 и 185 осн. зак.; согласно первой, императоръ «не можетъ исповѣдывать никакой иной вѣры, кромѣ православной», а согласно второй «бракъ мужескаго лица имп. дома, могущаго имѣть право на наслѣдованіе престола, съ особою другой вѣры совершается не иначе, какъ по воспріятіи ею православнаго исповѣданія»; чтобы пользоваться правомъ на престолъ, данное лицо, слѣдовательно не только само должно исповѣдывать православную вѣру, но и должно быть рождено отъ родителей, исповѣдующихъ ту же вѣру; но, такъ какъ осн. законы (ст. 184) допускаютъ браки съ иновѣрными, такое условіе установлено лишь въ видахъ исключенія отъ престолонаслѣдія лицъ, рожденныхъ отъ подобныхъ браковъ; условіе это предполагаетъ исповѣдываніе родителями православія въ моментъ рожденія лица, имѣющаго право на престолъ; послѣдующее

---

*) Такъ какъ указомъ 1909 г. сохраненъ былъ порядокъ заключенія браковъ лицами, пользующимися правами престолонаслѣдія, и затронуты были права лишь прочихъ членовъ имп. дома, слѣдуетъ считать его изданіе единоличною властью монарха (а не законод. порядкомъ) правильнымъ и соотвѣтствующимъ статьѣ 125 осн. зак.

воспріятіе православія родителемъ уже рожденнаго ребенка не можетъ сообщить ему права на престолъ.

Пр. Лазаревскій *), слѣдуя Коркунову **), даетъ запрету статей 63 и 185 распространительное толкованіе, считая, что таковой касается невѣстъ всѣхъ членовъ имп. дома; мнѣніе это, однако, непріемлемо, такъ какъ во-1-хъ, постановленія названныхъ статей весьма ясны и категоричны, въ смыслѣ установленія запрета лишь для лицъ, «могущихъ имѣть право на наслѣдованіе престола», и во-2-хъ, въ виду того, что ст. 185 является дополненіемъ ст. 184, согласно коей браки съ иновѣрными вообще разрѣшаются; ст. 184 устанавливаетъ общее правило, а ст. 185—исключеніе, которое, вслѣдствіе этого, не можетъ быть толкуемо распространительно.

Толкованіе всѣхъ указанныхъ нормъ и правилъ принадлежитъ государю. О каждомъ рожденіи родители или ближайшій родственникъ должны «безъ продолженія времени» извѣщать въ письменной формѣ монарха; если рожденіе имѣло мѣсто за границей, извѣщеніе дѣлается чрезъ мѣстныхъ росс. дипломатическихъ агентовъ (ст. 134—135); императоръ затѣмъ повелѣваетъ внести имя ребенка въ родословную книгу имп. дома и извѣстить родителей, «что они дѣйствительно къ поколѣнію императорскому причтены» (ст. 136), что и служитъ доказательствомъ принадлежности къ имп. дому и правъ на престолонаслѣдіе.

Изъ данной конструкціи получается очень важное слѣдствіе; путемъ неизвѣщенія государя о рожденіи ребенка или отказа императора отъ внесенія его имени въ родословную книгу имп. дома, таковой можетъ быть устраненъ отъ престолонаслѣдія; воля императора, при этомъ, получаетъ особенное значеніе, давая ему полную и безапелляціонную возможность устраненія дѣтей членовъ имп. фамиліи отъ престолонаслѣдія.

Перейдемъ теперь къ разсмотрѣнію той о ч е р е д и, которая устанавливается нашими законами въ порядкѣ призыва

---

*) Курсъ 1913 г., стр. 400—401.

**) Курсъ 1909 г., т. I, стр. 227.

къ престолонаслѣдію членовъ имп. фамиліи. Здѣсь возможны три системы; наслѣдованіе предоставляется: 1) старшему по возрасту (система сеніората, при которой дядя или братъ, напр., исключаетъ сына); 2) ближайшему родственнику (система майората, при которой братъ исключаетъ правнука); 3) старшему сыну и его потомству (система первородства, при которой престолъ всегда переходитъ старшему сыну и его потомству, чѣмъ исключаются младшіе братья, даже, если старшій сынъ уже не находится въ живыхъ). Послѣдняя система нынѣ господствуетъ; она установлена и нашими осн. законами; ст. 28 гласитъ: «...наслѣдіе престола принадлежитъ прежде всѣхъ старшему сыну царствующаго императора, а по немъ всему его мужскому поколѣнію», а ст. 29 добавляетъ: «по пресѣченіи сего мужского поколѣнія, наслѣдство переходитъ въ родъ второго сына императора и въ его мужское поколѣніе; по пресѣченіи же второго мужского поколѣнія, наслѣдство переходитъ въ родъ третьяго сына и такъ далѣе».

Здѣсь, однако, возникаетъ вопросъ о положеніи женщинъ. По отношенію къ нимъ законы престолонаслѣдія признаютъ также три системы: согласно одной, женщины вовсе исключаются отъ наслѣдованія престола (такъ наз. салическая система; напр. Итал., Бельг., Прусск. конституціи); при ея существованіи династія считается угасшей, если умерли всѣ мужскіе потомки; согласно второй, женщины пользуются почти равными правами съ мужчинами, призываясь къ наслѣдованію по старшинству линій родства и уступая мужчинамъ только при равенствѣ родства (напр. сестра уступаетъ брату; т. наз. кастильская система; напр. Испанія, Англія); наконецъ третья система, австрійская, признаетъ права женщинъ на престолъ, но лишь при отсутствіи наслѣдниковъ мужчинъ. Эта послѣдняя система принята нашими осн. законами; ст. 27 гласитъ: «оба пола имѣютъ право къ наслѣдію престола; но преимущественно принадлежитъ сіе право полу мужескому по порядку первородства; за пресѣченіемъ же послѣдняго мужескаго поколѣнія, наслѣдіе престола поступаетъ къ поколѣнію женскому по праву заступленія», а ст. 30 къ сему добавляетъ: «когда пресѣчется

послѣднее мужеское поколѣніе сыновей императора, наслѣдство остается въ семъ же родѣ, но въ женскомъ поколѣніи послѣднецарствовавшаго, какъ въ ближайшемъ къ престолу, и въ ономъ слѣдуетъ тому же порядку, предпочитая лицо мужеское женскому; но при семъ не теряетъ никогда права то женское лицо, отъ котораго право безпосредственно пришло». Подробности перехода престола, по пресѣченіи ближайшихъ линій родственниковъ, установлены статьями 31—33, при чемъ «младшая сестра, хотя бы и сыновей имѣла, не отъемлетъ права у старшей, хотя бы и не замужней; братъ же младшій наслѣдуетъ прежде старшихъ своихъ сестеръ» (ст. 34).

Во всѣхъ этихъ статьяхъ счетъ родства ведется отъ «императора-родоначальника»; таковымъ по закону 1797 г. являлся конечно самъ Павелъ I; въ настоящее время положеніе измѣнилось и родоначальникомъ слѣдуетъ считать не какое-нибудь опредѣленное лицо, а ближайшаго къ послѣдне-царствующему императору родоначальника *).

Право наслѣдованія опредѣляется не рожденіемъ даннаго лица, а зачатіемъ, что установлено было еще манифестомъ 22 авг. 1826 г.; такимъ образомъ, при беременности матери, вопросъ о томъ, кому долженъ перейти престолъ, при отсутствіи напр., сыновей, долженъ быть отложенъ до рожденія новаго ребенка; рожденіе сына исключитъ всѣхъ его старшихъ сестеръ.

Осн. законы предусматриваютъ и другой исключительный случай; ст. 35 гласитъ: «когда наслѣдство дойдетъ до такого поколѣнія женскаго, которое царствуетъ уже на другомъ престолѣ, тогда наслѣдующему лицу предоставляется избрать вѣру и престолъ и отрещись вмѣстѣ съ наслѣдникомъ отъ другой вѣры (это согласно принципу ст. 63, которая не дозволяетъ исповѣданія императоромъ или императрицей иной вѣры, кромѣ православной) и престола, если таковой престолъ связанъ съ закономъ; когда же отрицанія отъ вѣры не будетъ, то наслѣдуетъ то лицо, которое за симъ ближе по порядку»; въ данномъ

*) *Коркуновъ*, Курсъ 1909 г., т. I, стр. 238 и сл.; *Лазаревскій*, Курсъ 1913 г., стр. 408.

случаѣ предстоитъ выборъ между православной вѣрой и престоломъ. Но вмѣстѣ съ симъ статья эта допускаетъ одновременное занятіе другого престола, если таковой престолъ не «связанъ съ закономъ»; эти послѣднія слова необходимо толковать какъ запретъ какого-либо ограниченія нашихъ осн. законовъ иностранными законами или обязательствами; другими словами, лицу, занимающему иностр. престолъ, предоставлено занять русскій престолъ, но при условіи отсутствія какихъ бы то ни было обязательствъ ограниченія нашихъ осн. законовъ нормами иностр. законодательства (напр. инымъ порядкомъ престолонаслѣдія).

Ст. 39 обязываетъ монарха «свято наблюдать законы о наслѣдіи престола».

Остается вопросъ объ отреченіи отъ престола; ему посвящены статьи 37 и 38 осн. законовъ. Признавая его въ принципѣ, осн. законы, однако, ставятъ нѣкоторыя условія; право отреченія предоставлено всѣмъ лицамъ, имѣющимъ право на престолъ, но лишь «когда за симъ не предстоитъ никакого затрудненія въ дальнѣйшемъ наслѣдованіи престола»; установить наличіе подобныхъ «затрудненій» не легко; къ тому же здѣсь возникаетъ вопросъ, кто же, собственно, является судьей въ данномъ отношеніи? Въ дореформенномъ строѣ единственнымъ судьей былъ, конечно, монархъ, отъ воли коего зависѣло принять отреченіе или отказать въ таковомъ; въ настоящее время ст. 38 можетъ вызывать крупныя сомнѣнія; въ ней сказано: «отреченіе таковое, когда оно будетъ обнародовано и обращено въ законъ, признается потомъ уже невозвратнымъ»; кромѣ обнародованія, здѣсь требуется еще «обращеніе въ законъ»; понятіе же закона очень ясно установлено въ современныхъ осн. законахъ (ст. 7, 86 и др.); вслѣдствіе этого получается тотъ необходимый выводъ, что отреченіе отъ престола должно быть признано законодательнымъ актомъ и судьей отсутствія затрудненій теперь являются монархъ и законод. палаты. Фактъ отреченія, затѣмъ, закрѣпляется обнародованіемъ и съ этого момента становится «невозвратнымъ», т.-е. лицо отрекшееся уже не можетъ наслѣдовать престола.

Осн. законы вовсе не предусматриваютъ возможности отреченія уже царствующаго императора и не предвидятъ также полнаго прекращенія династіи.

Моментомъ вступленія на престолъ считается моментъ смерти предшествующаго императора, согласно старому монархическому принципу: le roi est mort, vive le roi! Перерыва въ этомъ отношеніи быть не можетъ, но именно для сего всегда необходимо, чтобы уже при жизни монарха извѣстенъ былъ народу его наслѣдникъ (или наслѣдница). Наши осн. законы выражаютъ эту мысль въ ст. 53: «...вступленіе на престолъ императора считается со дня кончины его предшественника», а ст. 54 добавляетъ: «въ манифестѣ о восшествіи на престолъ возвѣщается вмѣстѣ и законный наслѣдникъ престола, если лицо, коему по закону принадлежитъ наслѣдіе, существуетъ»; послѣднюю фразу (начиная со словъ «если лицо...») слѣдуетъ толковать, какъ огражденіе правъ зародыша; если въ моментъ смерти императора, супруга его беременна, назначеніе наслѣдника можетъ быть поставлено въ зависимость отъ рожденія ребенка (когда у скончавшагося монарха имѣются однѣ дочери).

Послѣ вступленія на престолъ совершается св. коронованіе и миропомазаніе (ст. 57); время совершенія таковыхъ зависитъ отъ воли императора, но должно быть предварительно возвѣщено народу. «Совокупно съ императоромъ, по изволенію его, пріобщается сему священнодѣйствію и августѣйшая его супруга» (ст. 58), если же коронованіе произошло раньше вступленія монарха въ бракъ, супруга его можетъ быть коронована впослѣдствіи «по особенному его соизволенію» (ст. 58); коронованіе супруги, такимъ образомъ, поставлено въ зависимость отъ воли монарха. Обрядъ коронованія и миропомазанія совершается въ московскомъ Успенскомъ соборѣ; во время совершенія его монархъ произноситъ въ слухъ символъ вѣры (какъ бы въ доказательство его православія) и, по облаченіи въ порфиру, возложеніи короны и воспріятіи скипетра и державы, произноситъ особую молитву (примѣчанія 1 и 2 къ ст. 58). Юридическое значеніе этихъ обрядовъ весьма спорно, такъ какъ и безъ коронованія, напр., до совершенія такового, монархъ поль-

зуется абсолютно всей полнотой, данныхъ ему закономъ, правъ и полномочій. Въ нихъ слѣдуетъ видѣть скорѣе церковный обрядъ, не придающій монарху какихъ-либо новыхъ правовыхъ преимуществъ; происхожденіе его историческое и символическое; въ прежнія времена, напр., бывали эпохи, когда церковь санкціонировала царствованіе новаго монарха, молясь о ниспосланіи ему божескаго благословенія.

ПРАВИТЕЛЬСТВО И ОПЕКА.

12. Восшествіе на престолъ законнаго наслѣдника никогда не ставится въ зависимость отъ возраста; по смерти царствовавшаго монарха, его наслѣдникъ eo ipso становится монархомъ; само собой понятно, однако, если онъ еще ребенокъ, то не можетъ править государствомъ; у монарха, какъ мы видѣли, очень много активныхъ полномочій, которыя въ такихъ случаяхъ должны осуществляться кѣмъ-либо отъ его имени. Въ такомъ же положеніи оказываются тѣ лица, кои по состоянію своего здоровья (напр. душевно-больные), не могутъ осуществлять монаршихъ функцій; во многихъ конституціяхъ они не устраняются отъ престола, но правитъ за нихъ другое лицо или другой органъ. Въ обоихъ случаяхъ, замѣна монарха другимъ лицомъ, осуществляющимъ монаршія функціи его именемъ, называется регентствомъ, а нашими основными законами правительствомъ (см. гл. III, ст. 40—52).

Нѣкоторыя конституціи приравниваютъ къ этимъ случаямъ и другіе, когда напр. наслѣдникъ еще неизвѣстенъ (при беременности вдовы), когда монархъ находится внѣ государства, или взятъ въ плѣнъ во время войны, или не исповѣдуетъ господствующей въ данномъ государствѣ вѣры, или наконецъ, занимаетъ другой престолъ, а совмѣщеніе не дозволено конституціей, и нѣк. др. случаи. Всѣ они сводятся къ одному и тому же принципу: монархія не можетъ быть безъ монарха, но если таковой самъ лишенъ возможности осуществлять свои функціи,

онѣ осуществляются за него, его именемъ, правительствомъ или регентствомъ.

Наши осн. законы предусматриваютъ одинъ лишь случай установленія правительства, а именно несовершеннолѣтіе государя; совершеннолѣтіемъ же признается достиженіе имъ 16 лѣтъ (ст. 40—41). Въ отличіе отъ другихъ конституцій, русская устанавливаетъ рядомъ съ понятіемъ регентства еще и другое понятіе о п е к и (ст. 41), коимъ обозначаются заботы о личности молодого монарха. Оба института могутъ осуществляться однимъ и тѣмъ же лицомъ или же раздѣльно, что зависитъ вполнѣ отъ воли царствовавшаго монарха (ст. 42—43), «которому, для лучшей безопасности, слѣдуетъ учинить выборъ сей на случай его кончины». Если при жизни монарха такого распоряженія сдѣлано не было, правительство и опека принадлежатъ отцу или матери, вотчимъ же и мачиха исключаются (ст. 44); когда не остается ни отца, ни матери, правительство и опека принадлежатъ «ближнему къ наслѣдію престола изъ совершеннолѣтнихъ обоего пола родственниковъ малолѣтняго императора» (ст. 45); стало быть, если не послѣдовало распоряженія объ отдѣленіи правительства отъ опеки, таковыя соединяются въ рукахъ одного и того же лица. Отъ осуществленія правъ регента и опекуна устраняются: безумные (хотя бы и временно-больные), и вдовые, вступившіе во второй бракъ во время правительства и опеки (ст. 46).

Права регентства могутъ быть предоставляемы либо отдѣльному лицу, либо особому органу (напр. совѣту регентства). Наши осн. законы вручаютъ права регентства одному лицу, но одновременно постановляютъ, что «правителю государства полагается совѣтъ правительства; и какъ правитель безъ совѣта, такъ и совѣтъ безъ правительства существовать не могутъ» (ст. 47), но правителю дается въ совѣтѣ рѣшительный голосъ (ст. 51); компетенцію совѣта составляютъ «всѣ безъ изъятія дѣла, подлежащія рѣшенію самого императора, и всѣ тѣ, которыя какъ къ нему, такъ и въ совѣтъ его вступаютъ» (ст. 50); совѣтъ, однако, не касается опеки (ст. 50), которая составляетъ личную обязанность опекуна; послѣднимъ можетъ быть тотъ жъ

регентъ, что не мѣняетъ даннаго принципа. Въ составъ совѣта входятъ, согласно ст. 48 осн. зак., 6 особъ первыхъ двухъ классовъ, по выбору правителя, «который назначаетъ и другихъ, при случающихся перемѣнахъ»; послѣдняя фраза не совсѣмъ ясна: повидимому, ею предусматривается случай выбытія одного изъ членовъ совѣта, а не право назначенія членовъ сверхъ шести, указанныхъ въ этой статьѣ; ст. 49 осн. зак. гласитъ: «мужескаго пола особы имп. фамиліи могутъ засѣдать въ семъ совѣтѣ по выбору правителя, но не прежде своего совершенно-лѣтія и не въ числѣ шести особъ, оный составляющихъ»; этимъ подтверждается указанное толкованіе, согласно коему въ составъ совѣта входятъ всего 6 членовъ, не принадлежащихъ къ имп. фамиліи. Монарху, предоставляется, на случай своей смерти, сдѣлать распоряженіе о составѣ будущаго совѣта регентства; ст. 52 осн. зак. указываетъ даже на желательность подобнаго заблаговременнаго распоряженія.

Нѣкоторыя конституціи ограничиваютъ права регента, не предоставляя ему всей полноты монаршей власти, исключая, напр., нѣкоторыя функціи и полномочія или обставляя осуществленіе таковыхъ особыми гарантіями. Наши осн. законы не дѣлаютъ никакихъ исключеній; наоборотъ даже, ст. 50 категорически постановляетъ, что въ «совѣтъ правительства входятъ всѣ безъ изъятія дѣла, подлежащія рѣшенію самого императора».

Большія затрудненія повсюду вызываетъ вопросъ объ отвѣтственности регента, въ особенности со стороны практическаго ея осуществленія; исполняя функціи монарха, регентъ все же самъ не монархъ, а подданный, и потому не можетъ пользоваться монаршей безотвѣтственностью *). Большинство конституцій къ тому же не упоминаетъ ни о порядкѣ возбужденія вопроса объ отвѣтственности, ни даже объ органахъ, могущихъ возбуждать подобные вопросы; такіе случаи, кромѣ того, всегда

*) Германскіе писатели обыкновенно приравниваютъ регента въ этомъ отношеніи къ монарху, считая его безотвѣтственнымъ; у насъ этой точки зрѣнія держится *Лазаревскій*, Курсъ 1913 г., стр. 410.

могутъ вызывать крупные политическіе конфликты. Съ принципіальной точки зрѣнія ничто не мѣшаетъ врученію указанныхъ функцій Верховному уголовному суду; вообще слѣдуетъ сказать, положеніе регента скорѣе похоже на положеніе премьеръ-министра, чѣмъ монарха. Въ цѣляхъ политическихъ, монархъ и парламентъ должны бы требовать отвѣтственности регента лишь по окончаніи регентства; въ такихъ случаяхъ воля монарха всегда будетъ играть выдающуюся роль.

У насъ было нѣсколько случаевъ установленія регентства; таковое было, напр., предусмотрѣно тестаментомъ Екатерины I, по поводу малолѣтія Петра II; актъ этотъ, между прочимъ, упоминалъ и объ отвѣтственности регента, указывая, что «великій князь имѣетъ по окончаніи администраціи ни отъ кого никакого отвѣта не требовать» (П. С. З., № 5070); другимъ примѣромъ былъ манифестъ Николая I, 1826 г. Осн. законы вовсе не упоминаютъ объ отвѣтственности правителя, которая, повидимому, поставлена въ зависимость отъ усмотрѣнія монарха, при достиженіи имъ совершеннолѣтія; ничто не препятствуетъ возбужденію вопроса объ отвѣтственности регента, въ порядкѣ преданія суду высшихъ должн. лицъ (напр. министровъ и предсѣдателя совѣта министровъ). Иначе обстоитъ дѣло съ опекой; будучи институтомъ чисто личнаго характера, опека не можетъ вызывать вопроса объ отвѣтственности опекуна.

ИМПЕРАТОРСКІЙ ДОМЪ.

13. Положеніе членовъ семьи монарха опредѣляется учрежденіемъ имп. фамиліи *); ст. 126 учр. имп. ф. устанавливаетъ кругъ лицъ, принадлежащихъ къ имп. дому; слѣдующія затѣмъ статьи предуказываютъ «степени родства въ домѣ императорскомъ» (гл. I, учр. имп. ф.), которыя имѣютъ большое значеніе

*) О силѣ и значеніи учрежденія и. ф., какъ составной части осн. законовъ, см. ниже главу объ особыхъ видахъ законовъ; § 47.

въ вопросѣ опредѣленія порядка престолонаслѣдія (см. выше); степени родства высчитываются одинаковымъ порядкомъ для мужчинъ и для женщинъ; однако, лица, рожденныя отъ женскаго поколѣнія, пользуются меньшими преимуществами (титула, пенсій, приданаго), чѣмъ лица, рожденныя отъ мужского поколѣнія (ст. 133); дѣти же, рожденныя отъ недозволеннаго брака, не пользуются никакими преимуществами и не считаются принадлежащими къ имп. дому (ст. 134).

Вторая глава учрежденія устанавливаетъ порядокъ внесенія новыхъ членовъ имп. фамиліи въ родословную книгу; императоръ долженъ немедленно извѣщаться о всѣхъ рожденіяхъ и кончинахъ, послѣ чего слѣдуетъ приказъ о внесеніи соотв. измѣненій въ родосл. книгу и объ опубликованіи сего черезъ пр. сенатъ; внесеніе имени въ родосл. книгу является доказательствомъ принадлежности къ имп. дому (ст. 142); эта же книга «служитъ основаніемъ къ распорядку пенсій, удѣловъ и денежныхъ награжденій членовъ имп. дома»; она хранится въ кабинетѣ Е. И. Величества (ст. 143).

Гл. III посвящена титуламъ, гербамъ и прочимъ внѣшнимъ преимуществамъ членовъ имп. дома; ст. 144 устанавливаетъ 4 степени титуловъ: 1) титулъ наслѣдника цесаревича, 2) великихъ князей, княгинь и княженъ, имп. высочествъ, 3) князей, княгинь и княженъ, высочествъ и 4) князей, княгинь и княженъ, свѣтлостей; раздѣленіе это было создано указомъ 2 іюля 1886 г. (П. С. З., № 3851); имъ были внесены слѣдующія измѣненія въ дѣйствовавшіе тогда законы: во-1-хъ, титулъ цесаревича былъ обязательно соединенъ съ титуломъ наслѣдника, тогда какъ до 1886 г. титулъ цесаревича могъ предоставляться и другимъ членамъ рода «въ воздаяніе и вящее отличіе особенныхъ ихъ подвиговъ» (указ. 1799 г.) *); во-2-хъ, были созданы титулы князей имп. крови, высочествъ и свѣтлѣйшихъ, въ отличіе отъ великихъ князей; титулъ князей высочествъ дается правнукамъ императоровъ, въ мужскомъ поколѣніи и въ родѣ

*) Титулъ цесаревича былъ, напр., сохраненъ за Константиномъ Павловичемъ и послѣ его отреченія отъ престола.

каждаго правнука старшему сыну и старшему по праву первородства потомкамъ, а титулъ свѣтлѣйшихъ князей—младшимъ дѣтямъ правнуковъ и ихъ потомкамъ въ мужской линіи (ст. 147—148). Слѣдующія затѣмъ статьи устанавливаютъ порядокъ старшинства членовъ имп. фамиліи и иностранныхъ принцевъ при дворѣ и во время торжественныхъ церемоній. Подобныя же различія имѣются въ гербахъ членовъ рода (ст. 154 и сл. и прилож. II); всѣ великіе князья получаютъ при крещеніи слѣд. ордена: Андрея Первозваннаго, Александра Невскаго, Бѣлаго Орла, св. Анны и св. Станислава I степеней, а вел. княжны—орденъ св. Екатерины; князья и княжны имп. крови получаютъ тѣ же ордена при совершеннолѣтіи, а свѣтлѣйшіе князья и княжны—лишь по особому соизволенію императора (ст. 159—160); императрица, наслѣдникъ и вел. князья имѣютъ, кромѣ того, свои флаги (ст. 161); имъ отдается честь воин. и мор. частями и крѣпостями (ст. 162); у наслѣдника и прочихъ членовъ рода имѣются свои дворы, пользующіеся особыми мундирами и ливреями (ст. 163).

Гл. IV говоритъ о «содержаніи» членовъ имп. дома; таковое выплачивается частью гос. казначействомъ, частью изъ суммъ удѣльнаго вѣдомства; гос. казначейство выплачиваетъ содержаніе: императрицѣ (200.000 р. и особо на содержаніе двора, что сохраняется ей также во вдовствѣ, если она остается въ Россіи; при оставленіи Россіи, она получаетъ лишь половину; ст. 167), наслѣднику (100.000 р. и особо на содержаніе двора), его супругѣ (50.000 р., увеличиваемые до 100.000 р. во вдовствѣ; при оставленіи ею Россіи сумма эта вновь уменьшается до 50.000 р.; ст. 169), дѣтямъ государя (до совершеннолѣтія, по 33.000 р.; ст. 168) *); содержаніе прочимъ членамъ имп. дома, равно и дѣтямъ государя послѣ совершеннолѣтія выплачивается изъ суммъ удѣльнаго вѣдомства (ст. 172); вел. княжнамъ и княжнамъ имп. крови полагается приданое, уплачиваемое изъ суммъ гос. казначейства (ст. 170—171).

Гл. V трактуетъ о гражданскихъ правахъ членовъ имп.

*) До 1886 г. содержаніе было почти втрое больше.

дома; сюда относятся постановленія о бракѣ, обрученіи, бракосочетаніи, брачныхъ договорахъ, приданомъ, расторженіи браковъ, малолѣтствѣ и совершеннолѣтіи, объ опекѣ и разныхъ родахъ имущества, наслѣдствѣ и завѣщаніяхъ; срокомъ совершеннолѣтія считается: для наслѣдника—достиженіе 16-лѣтняго возраста, для вел. князей и княженъ, равно для князей и княженъ съ титуломъ высочества—20-л. возраста, а для князей и княженъ, съ титуломъ свѣтлости—21 года (ст. 198). Дѣла, относящіяся до имущества, подлежатъ вѣдѣнію судебныхъ установленій на общемъ основаніи (ст. 217).

Наконецъ, послѣдняя, VI глава посвящена обязанностямъ членовъ имп. дома; сюда относятся: 1) признаніе главой имп. дома государя императора (ст. 219), 2) обязанность оказанія ему почтенія, повиновенія, послушанія и подданства (ст. 220) и 3) обязанность хранить семейную тишину и согласіе (ст. 221). Монархъ имѣетъ надъ членами рода дисциплинарную власть и можетъ «отрѣшать неповинующихся отъ назначенныхъ имъ правъ и поступать съ ними яко преслушными волѣ монаршей» (ст. 222); именно въ послѣдней статьѣ встрѣчается фраза «яко неограниченный самодержецъ», коей характеризуется абсолютная власть царствующаго императора по отношеніи всей его семьи и имп. дома.

Въ защиту членовъ имп. дома установлена усиленная уголовная охрана ихъ личной неприкосновенности; уголовное уложеніе 1903 г. караетъ особо квалифицированными наказаніями посягательства на императора, императрицу и наслѣдника (ст. 99, 103 и 104 уг. ул.); посягательства на прочихъ членовъ рода также караются квалифицированными, но нѣсколько меньшими наказаніями (ст. 105—107 уг. ул.).

ПАРЛАМЕНТЪ.

НАРОДНОЕ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО.

Г. Еллинекъ, Право соврем. государства, т. I, общее ученіе о государствѣ, русск. переводъ, 1903—1908 гг.; *Г. Еллинекъ*, Конституціи, ихъ измѣненія и преобразованія, русск. переводъ, 1907; *Л. Дюги*, Конституціонное право (Библіотека для самообразованія), М. 1908 г.; M. Hauriou, Principes de Droit Public, Paris 1910 г.; *В. Устиновъ*, Ученіе о народномъ представительствѣ, М. 1912 г.; *А. Алексѣевъ*, Къ вопросу о юридической природѣ власти монарха, 1910 г.; *Lukas*, Die rechtliche Stellung des Parlamentes, 1901; *Zenker*, Der Parlamentarismus, sein Wesen und seine Entwicklung, 1914.

14. Парламентъ есть тотъ органъ, чрезъ посредство коего народъ получаетъ возможность участія въ законодательствѣ; существованіе въ государствѣ парламента является наиболѣе характернымъ признакомъ отличія конституціоннаго государственнаго строя отъ абсолютнаго.

Основнымъ принципомъ конституціоннаго государственнаго строя слѣдуетъ считать участіе народа въ осуществленіи законодательной власти, въ процессѣ созданія законовъ. Нынѣ наиболѣе распространеннымъ способомъ такого участія является выборъ народомъ своихъ представителей въ парламентъ и предоставленія имъ вырабатывать законы. На этой практической подкладкѣ обоснована и теоретическая конструкція понятія народнаго представительства, какъ органа, выражающаго и оформляющаго народные нужды и интересы, въ особенности же интересы и нужды правовые.

Идея представительства очень древняя въ правѣ; мы находимъ ее, напр., уже прекрасно развитой въ римскомъ правѣ; въ средніе вѣка, однако, политическое представительство сту-

шевывается, уступая мѣсто представительствамъ сословному и корпоративному (Communitates et universitates); и только съ расцвѣтомъ ученій о народномъ суверенитетѣ вновь возрождается и ученіе о политическомъ представительствѣ народа, какъ единаго цѣлаго; парламентъ долженъ былъ, согласно ученіямъ революціонной эпохи, выражать и осуществлять волю народа, являясь, тѣмъ самымъ, органомъ народнаго суверенитета. И до сихъ поръ еще во Франціи и французскомъ государственномъ правѣ находимъ мы живые отклики этихъ ученій; французы и до сего дня преклоняются передъ идеей народнаго суверенитета, опредѣляя имъ положеніе парламента и конструкцію понятія народнаго представительства.

Въ Англіи переходъ къ конституціонному строю совершался столѣтіемъ ранѣе Франціи, развиваясь притомъ болѣе практичными путями. Борьба съ королевскою властью происходила тамъ не столько на почвѣ законодательныхъ, сколько на почвѣ финансовыхъ правъ; уплачивая королю налоги и субсидіи, англійскій народъ сталъ требовать себѣ контроля расходованія этихъ денегъ; таковы были первоначальныя главнѣйшія функціи англійскаго парламента; только позднѣе стали развиваться и законодательныя функціи, пріобрѣтая постепенно, сначала равное, а потомъ и главенствующее значеніе.

Къ началу XIX вѣка прочно устанавливается понятіе конституціоннаго государства, какъ такого, въ коемъ народный суверенитетъ находитъ себѣ выраженіе въ парламентѣ, народная же воля осуществляется народными представителями. Въ первой половинѣ столѣтія формула эта получаетъ довольно большое распространеніе, но къ серединѣ вѣка она начинаетъ оспариваться главнымъ образомъ германской наукой, отрицавшей ея основное понятіе, народный суверенитетъ. Во многихъ позднѣйшихъ конституціяхъ *) также уже не имѣется ссылокъ на суверенитетъ народа, представительство же разсматривается просто какъ «мандатъ» избирателей, а иногда даже и вовсе не упоминается. Благодаря всему этому, потерявъ пер-

*) Напр. въ подавляющемъ большинствѣ германскихъ конституцій.

воначальное теоретическое обоснованіе понятія нар. представительства, наука (въ особ. германская) оказалась въ очень затруднительномъ положеніи, не будучи въ состояніи дать удовлетворительной конструкціи представительства въ публичномъ правѣ.

Параллельно съ этимъ развивался и другой процессъ. На зарѣ конституціонализма, подъ вліяніемъ тѣхъ же идеаловъ народнаго суверенитета, казалось, что положеніе парламента въ государствѣ представляется безупречно-совершеннымъ; не одинъ государствовѣдъ и политикъ начала XIX вѣка полагалъ, съ увѣренностью, что одно существованіе парламента въ государствѣ способно было излечивать и искоренять всякое зло, любой недостатокъ политическаго строя. Съ теченіемъ времени, однако, оказалось, что и въ положеніи парламента имѣлись крупные недостатки и что самъ парламентъ былъ далеко не всегда въ состояніи искоренять несовершенства государственной жизни; нѣкоторыхъ писателей конца столѣтія сознаніе этого доводило даже до утвержденія отчаянія, что парламентскій строй не только не могъ искоренять недостатки государственной жизни, но, наоборотъ, усугублять нѣкоторые изъ нихъ. Подобная крайняя точка зрѣнія, конечно, ничѣмъ не оправдывается, но съ другой стороны, въ наши дни также немыслимо занимать прежнюю точку зрѣнія, согласно коей положеніе парламента является чѣмъ-то идеально совершеннымъ. Главное, что слѣдуетъ помнить въ этомъ отношеніи, это то, что парламентъ является органомъ, черезъ посредство коего народъ получаетъ возможность участвовать въ осуществленіи государственной власти, этотъ основной принципъ конституціонализма нашелъ себѣ воплощеніе первоначально именно въ парламентахъ. Когда же наука и практика вскрыли недостатки положенія послѣднихъ, обстоятельство это должно было служить не къ огульному отрицанію пользы дѣятельности даннаго органа, а лишь къ его усовершенствованію; и надо сказать, что за послѣднее время въ этомъ отношеніи сдѣлано уже очень многое. Если нѣкоторые недостатки еще и не удалось искоренить, то раскрыть ихъ, по крайней мѣрѣ, оказалось уже возможнымъ, что составляетъ крупный шагъ по пути человѣческаго прогресса.

Отъ указаннаго основного принципа конституціонализма и главной задачи парламента, слѣдуетъ строго отличать вопросъ о формахъ участія парламента въ осуществленіи государственной власти и объ объемѣ его полномочій, вопросъ, рѣшаемый въ отдѣльныхъ государствахъ и разныхъ эпохахъ весьма различно. Понятно, что первоначально, во времена перваго появленія парламента въ государствѣ, полномочія и дѣятельность его бывали всегда чрезвычайно ограничены и стѣснены; только постепенно, путемъ долгой и неустанной борьбы отвоевывали себѣ парламенты бо́льшія права. Теорія же въ этомъ отношеніи шла на поводу у политики; такъ, въ Германіи, напр., до самаго послѣдняго времени главенствовалъ старый принципъ, согласно коему вся полнота государственной власти принадлежитъ одному монарху, который можетъ, затѣмъ, предоставлять нѣкоторыя функціи таковой парламенту *); въ другихъ государствахъ, какъ, напр., Бельгіи, парламентъ уже отвоевалъ себѣ первенствующее мѣсто; въ его рукахъ, согласно конституціи, сосредоточена вся полнота государственной власти. Слѣдуетъ отмѣтить здѣсь и другую крайность; нѣкоторые государствовѣды (въ особенности англійскихъ школъ) утверждали, что парламентъ является сувереномъ государства; такая конструкція не менѣе ученій абсолютизма теоретически ошибочна, а практически опасна; ни одному органу государства, въ отдѣльности взятому, не должно быть предоставлено надъ-законнаго или надъ-государственнаго положенія; всѣ органы безъ исключенія (а слѣдовательно и парламентъ) подчиняются въ правовомъ государствѣ закону, освобожденіе же отъ велѣній закона всегда является coup d'Etat, государственнымъ переворотомъ.

Итакъ, парламентъ есть особый органъ, подчиненный въ своей дѣятельности, какъ и прочіе органы, тѣмъ законнымъ рамкамъ, кои установлены конституціей даннаго государства; конституціями опредѣляются, съ одной стороны, объемъ полномочій парламента и его функціи, съ другой же, отношенія его къ прочимъ органамъ государства. Такимъ образомъ, точное поло-

*) Подробнѣе см. названные труды пр. *А. Алексѣева* и *Лукаса*.

женіе каждаго отдѣльнаго парламента опредѣляется только путемъ изученія права и исторіи даннаго государства.

Что же касается отдѣльныхъ функцій парламента, то основною повсюду является его участіе въ законодательствѣ и установленіи бюджета; рядомъ же имѣется и другая, политически не менѣе важная: участіе парламента (въ той или другой формѣ) въ управленіи (чаще всего путемъ контроля дѣятельности правительственной власти). Исторически эта вторая существенная функція появляется нѣсколько позднѣе первой, такъ какъ утвержденію ея всегда противились тѣ соціально-политическія силы, кои наслѣдовались конституціоннымъ государствомъ отъ прежнихъ временъ абсолютизма; такъ, въ переходное время зарожденія конституціонализма часто даже утверждалось, что парламенту не полагается вмѣшиваться въ сферу дѣятельности административныхъ властей. Однако нигдѣ не удавалось на долгое время удерживать парламентъ въ подобныхъ искусственныхъ рамкахъ; обычно весьма скоро появлялась и названная его вторая функція. Формы же осуществленія и объемъ таковыхъ опредѣляются на практикѣ опять таки весьма различно, въ зависимости отъ мѣстныхъ условій историческаго и соціальнаго развитія даннаго государства.

Рядомъ съ этими двумя главными функціями существуютъ нѣкоторыя другія, менѣе важныя; такъ, зачастую парламенты пользуются нѣкоторыми судебными полномочіями, почти всегда они имѣютъ право регулировать собственное дѣлопроизводство, охранять свои привилегіи, провѣрять выборы своихъ членовъ и т. д.

ВЕРХНІЯ ПАЛАТЫ.

J. S. Mill, Representative government; *H. W. Temperley*, Senates and Upper Chambers, 1910; *Mendelssohn-Bartholdy*, Handbuch der Politik, Bd. 1, 4, S. 401, 1912; *Desplaces*, Sénats et chambres hautes, 1893; *Gomel*, Etude historique sur les Chambres hautes françaises et étrangères.

15. Система сословнаго представительства стараго режима имѣла очень важное вліяніе на способы образованія и составленія парламентовъ молодого конституціоннаго государства. Образцомъ для континента послужилъ англійскій парламентъ, составленный на чисто-сословномъ принципѣ раздѣленія лордовъ и коммонеровъ. Классовая ревность и послѣдовавшее за первой же революціей торжество третьяго сословія (tiers-état) заставили создателей новыхъ конституцій воспользоваться именно этимъ дѣленіемъ парламента на двѣ половины или палаты; теоретическимъ же оправданіемъ послужило ученіе о необходимомъ «равновѣсіи государственныхъ властей» (или вѣрнѣе—законодательной власти государства *).

Долгое время этотъ принципъ «три-единой» законодательной власти (монарха и двухъ палатъ) считался аксіомой государственнаго права и политики, которой гордились дѣятели XIX столѣтія; при этомъ приводились нѣкоторые дополнительные аргументы въ оправданіе такой конструкціи: сложность и равновѣсіе законодательной власти представлялись лучшей гарантіей противъ законодательнаго деспотизма какой-либо одной части или одного элемента государства; но политическое жало этой системы было направлено не столько противъ пережитковъ стараго режима, сколько противъ предполагаемой тираніи плебса и возрожденія интересовъ нѣкоторыхъ классовъ населенія. Дѣло въ томъ, что какъ теорія, такъ и практика стремились установить равенство законодательныхъ палатъ въ области

*) Такъ напр., *Монтескье* писалъ: «Le corps législatif y étant composé de deux parties, l'une enchaînera l'autre».

ихъ правъ, привилегій и функцій *), но одновременно обосновывали яркое различіе способовъ ихъ составленія; одна палата въ парламентѣ должна была представлять низшіе классы населенія и называлась нижней палатой, другая же, верхняя, представляла лишь высшіе классы, состоятельные и политически болѣе могущественные. Это различіе состава и являлось фундаментомъ «равновѣсія» отдѣльныхъ элементовъ законодательной власти; если не существовало отличія въ составѣ обѣихъ палатъ, не могло достигаться и указаннаго равновѣсія, говорилось защитниками этой системы, наиболѣе краснорѣчивымъ представителемъ коихъ можно считать Д. С. Милля. Нижнимъ палатамъ не довѣряли и считали, что верхнія палаты вносятъ въ законодательные методы бо́льшее спокойствіе, бо́льшую опытность, привязанность къ историческимъ условіямъ развитія даннаго государства, меньшую склонность къ политическимъ авантюрамъ, незрѣлымъ экспериментамъ и т. д. Гарантіей же могущества и политическаго значенія верхнихъ палатъ должно было служить ихъ по возможности полное уравненіе въ привилегіяхъ и функціяхъ съ палатами нижними.

Къ концу прошлаго вѣка стали, однако, возникать сомнѣнія въ абсолютномъ значеніи положенія и роли верхнихъ палатъ, главнымъ образомъ, подъ вліяніемъ все растущаго современнаго демократизма, вообще, и демократизаціи избирательнаго права, въ частности. Государственный строй XIX столѣтія сталъ отказываться отъ принципа сословности; съ другой стороны, стало сильно увеличиваться участіе всѣхъ слоевъ и классовъ населенія въ политической жизни (путемъ постепеннаго расширенія избирательнаго права); вмѣстѣ съ тѣмъ повсюду росло образованіе населенія, благодаря чему утрачивали свое значеніе прежнія преимущества политической опытности нѣкоторыхъ классовъ и сословій. Вслѣдствіе всего этого теоретикамъ государствовѣдѣнія все чаще приходилось задумываться

*) За исключеніемъ функцій финансовыхъ, по отношенію къ которымъ нижнія палаты почти всегда пользовались нѣкоторыми преимуществами.

надъ вопросомъ оправдывается ли вообще различіе въ положеніи и составѣ законодательныхъ палатъ; нѣкоторые изслѣдователи высказывали справедливыя сомнѣнія въ этомъ.

Вопросъ о верхнихъ палатахъ получилъ особое практическое значеніе за послѣднее время въ виду того кризиса, который переживало англійское государство въ теченіе минувшаго десятилѣтія; реформа палаты лордовъ вызвала огромную литературу, освѣтившую вопросъ со всѣхъ возможныхъ сторонъ *). Наиболѣе существеннымъ результатомъ слѣдуетъ считать доказанную невозможность апріорнаго рѣшенія вопроса о верхнихъ палатахъ; въ наше время трудно доказать абсолютную необходимость существованія двухъ палатъ; всѣ аргументы защитниковъ верхнихъ палатъ сводятся къ утилитарнымъ соображеніямъ и историческимъ объясненіямъ. Такая практическая постановка вопроса вполнѣ оправдывается въ данномъ случаѣ: положеніе верхнихъ палатъ, дѣйствительно, объяснимо лишь исторически, при чемъ въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ, по отношенію къ каждому отдѣльному государству, имѣются свои особыя, мѣстныя условія развитія государственнаго строя и, слѣдовательно, объясненія и оправданія существованія данной верхней палаты. Англійскій парламентскій кризисъ послѣднихъ лѣтъ съ полною очевидностью доказалъ, что даже по отношенію къ одной изъ самыхъ старыхъ палатъ, палаты лордовъ, можно объяснять и опредѣлять ея положеніе лишь принимая во вниманіе исторію развитія англійскаго государственнаго строя, а не какими-либо апріорными и философскими соображеніями въ родѣ тѣхъ, коими пользовалось государствовѣдѣніе XVIII и начала XIX столѣтій. Къ тому же, въ наше время наука уже не можетъ утверждать, что цѣлью существованія какого-либо органа государства является защита интересовъ одного какого-нибудь класса или сословія; подобное положеніе даже клеймится какъ чрезвычайно вредное для государства и если существуетъ гдѣ-либо на дѣлѣ, то скры-

*) См. литературу, привед. у *Мендельсона*, Handbuch der Politik, Bd. I, S. 401.

вается, а иногда даже отрицается. Нѣкоторыя государства, небольшія и съ однороднымъ соціальнымъ составомъ, имѣютъ всего одну законодательную палату, прекрасно осуществляющую возложенныя на нее задачи *).

Вторыя палаты обыкновенно называются верхними, такъ какъ исторически онѣ представляютъ верхніе слои населенія; зачастую онѣ носятъ, кромѣ того, спеціальныя названія сената, совѣта, палаты лордовъ или господъ; составъ этихъ палатъ можетъ быть: наслѣдственный, назначенный, выборный, или же смѣшаннаго характера: напр., полуназначенный, полувыборный или частью наслѣдственный, частью назначенный и выборный. Въ прежнее время наиболѣе часто встрѣчались верхнія палаты съ наслѣдственнымъ и назначеннымъ составомъ; съ теченіемъ времени общая демократизація государственнаго строя однако способствовала все большему преобладанію выборнаго элемента и соотвѣтственному, постепенному вымиранію первоначальныхъ формъ, въ особенности элемента наслѣдственнаго. Верхнія палаты съ выборнымъ составомъ отличаются отъ нижнихъ палатъ лишь системой выборовъ, которые всегда менѣе демократичны и болѣе ограничены разнообразными стѣснительными условіями, чѣмъ выборы въ нижнюю палату; по отношенію къ послѣднему типу верхнихъ палатъ наиболѣе трудно подыскать принципіальные аргументы оправданія ихъ существованія; весьма трудно теоретически обосновать различіе системъ выборовъ въ двѣ законодательныя палаты, стоящія и работающія рядомъ другъ съ другомъ въ одной и той же области, имѣющія одни и тѣ же права и несущія однѣ и тѣ же обязанности; почему, напр., система выборовъ, пригодная для одной палаты, не годится для второй (цензовыя и др. ограниченія, разъ они оправдываются для одной палаты, должны бы оправдываться и для второй палаты); если же обѣ палаты ока-

*) Одна палата существуетъ въ 14 государствахъ Германской имперіи, въ Греціи, Болгаріи, Сербіи, Люксембургѣ, Финляндіи и многихъ англійскихъ колоніяхъ (см. *мое* изслѣдованіе; Авт. колоніи Великобританіи, 1914).

жутся вполнѣ тождественными по своему составу, то спрашивается, для чего существуютъ двѣ, а не одна палата?

Практически же наибольшаго вниманія заслуживаетъ часто повторяемый въ наше время аргументъ, согласно коему ссылаются на сдерживающій характеръ дѣятельности верхнихъ палатъ; уже самый фактъ прохожденія законопроекта черезъ двѣ палаты обезпечиваетъ законодательной дѣятельности лучшіе результаты, бо́льшую осторожность, болѣе основательное обсужденіе законодательныхъ мѣропріятій и т. д.; нѣсколько болѣе умѣренный составъ верхней палаты можетъ кромѣ того, обезпечивать законодательной дѣятельности бо́льшее безпристрастіе, большее спокойствіе. Съ другой стороны, однако, слѣдуетъ замѣтить, что сословный характеръ назначаемыхъ и наслѣдственныхъ верхнихъ палатъ болѣе всего вредитъ именно этимъ качествамъ, безпристрастности и умѣренности, дѣятельности законодательныхъ органовъ. Наиболѣе удачными оказывались тѣ системы, согласно коимъ верхнія палаты, составлялись при цензовыхъ ограниченіяхъ, возрастномъ и образовательномъ. Но и въ этихъ случаяхъ нельзя привести какого-либо общаго правила; что оказывалось удачнымъ въ одномъ государствѣ, можетъ легко дать плохіе результаты въ другомъ; вопросъ о положеніи верхнихъ палатъ, повторяемъ, есть вопросъ политическій, разрѣшаемый лишь для даннаго государства.

ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО.

С. А. Корфъ, Избирательное право, Вѣстникъ права, 1, 1914; *N. Saripolos*, La Démocratie et l'élection proportionnelle, 1899; *E. Villey*, Législation électorale comporée, 1900; *G. Meyer*, Das parlamentarische Wahlrecht, 1901; *С. Цейтлинъ*, Избир. право въ соврем. констит. государствахъ, 1905; *J. H. Humphreys*, Proportional representation, 1911.

16. Избирательнымъ правомъ называются тѣ полномочія гражданъ, согласно коимъ они участвуютъ въ избраніи народныхъ представителей (или составленіи законодательныхъ па-

латъ, парламента); избирательное право можетъ быть а к т и в н ы м ъ правомъ, когда гражданинъ участвуетъ въ избраніи члена парламента, или п а с с и в н ы м ъ, когда его избираютъ членомъ законодательной палаты. Въ первоначальныхъ конституціяхъ, въ конструкціяхъ представительства и избирательнаго права можно легко подмѣтить одно крупное противорѣчіе, объясняемое лишь исторически: теорія утверждала, что данныя функціи гражданъ являются ихъ прирожденными, неотъемлемыми правами (или правами «естественными»), тогда какъ фактически конституціи ограничивали пользованіе избирательнымъ правомъ очень небольшимъ кругомъ лицъ (обычно наиболѣе состоятельными и политически могущественными, такъ называемыми «верхними» классами). Съ теченіемъ времени, однако, происходитъ постепенное расширеніе круга избирателей; къ срединѣ XIX вѣка это становится уже общимъ политическимъ постулатомъ, за который, напр., боролись народныя движенія 1848 г.; идеаломъ сталъ принципъ всеобщности. Но, несмотря на интенсивность политической борьбы за этотъ принципъ, конституціи все же далеко еще не признавали его на практикѣ, всевозможными способами и средствами ограничивая избирательное право гражданъ. Только къ концу столѣтія началъ этотъ принципъ одерживать побѣды и въ практической области.

Пока шла борьба за это право, въ пользованіи коимъ отказывалось иногда цѣлымъ классамъ, таковое, вполнѣ понятно, разсматривалось именно, какъ право личности, при чемъ защитники его неизмѣнно ссылались на его теоретическую неотъемлемость или прирожденность. Но со времени признанія конституціями всеобщности избирательнаго права, по крайней мѣрѣ въ принципѣ, неизбѣжно должны были возникнуть сомнѣнія: имѣемъ ли мы дѣйствительно «право» гражданина или же его политическую обязанность или просто государственную функцію? Распространенію этихъ сомнѣній способствовало и другое обстоятельство; конституціонная практика весьма скоро доказала несостоятельность теорій абсолютныхъ, о прирожденности или неотъемлемости избирательнаго права, такъ какъ повсемѣстно конституціи имъ распоряжались совершенно сво-

бодно, иногда расширяя, иногда съуживая его рамки, отнимая отъ однихъ, давая его другимъ классамъ или группамъ гражданъ, смотря по политическимъ событіямъ или даже просто соображеніямъ! Отдѣльныя конституціи разрѣшали одни и тѣ же вопросы весьма различно, смотря по условіямъ времени и мѣста. Въ особенности ярко указанныя сомнѣнія сказались въ германской наукѣ, она стала отрицать подобное личное право гражданина, утверждая, что въ избирательномъ правѣ мы имѣемъ дѣло лишь съ государственной функціей, создающей по отношенію къ индивидууму одинъ только р е ф л е к с ъ права*). Нѣкоторые государствовѣды доходили даже до утвержденія, что избирательное право есть обязанность гражданина, неисполненіе коей должно влечь за собой наказаніе; насильственное привлеченіе гражданъ къ осуществленію избирательнаго права не могло, однако, давать сколько-нибудь удовлетворительныхъ результатовъ и потому никогда не находило себѣ долговременнаго примѣненія на практикѣ или серьезной защиты въ теоріи.

За предѣлами Германіи подобныя конструкціи понятія избирательнаго права не находили живого отклика **). Избирательное право должно быть признано правомъ гражданина участвовать въ составленіи парламента; слѣдствіями этого основного положенія являются, во-первыхъ, свобода пользованія имъ (гражданинъ можетъ воздерживаться отъ его осуществленія), а во-вторыхъ, защита его государствомъ (конституція создаетъ обыкновенно цѣлый рядъ гарантій безпрепятственнаго осуществленія этого права). Субъектомъ этого права является гражданинъ, но каждая конституція по-своему опредѣляетъ условія его пріобрѣтенія, утраты, осуществленія и т. д.; въ нѣкоторыхъ государствахъ мы находимъ уже обезпе-

---

*) Особенно ярко эта теорія изложена у *Еллинека* въ его «Системѣ»; System der subj. öff. Rechte.

**) *Лазаревскій* (Курсъ 1913 г., стр. 145), напр., правильно указываетъ, что нѣмецкая точка зрѣнія «кореннымъ образомъ расходится съ самымъ существомъ нашихъ представленій о народномъ представительствѣ».

ченными всеобщность и равенство осуществленія даннаго права, въ другихъ, таковыя е щ е стѣснены, что объясняется историческими и соціальными условіями развитія даннаго народа. Мы нарочно подчеркиваемъ слово «еще», такъ какъ повсемѣстною и явною тенденціей нашего времени слѣдуетъ считать постепенное расширеніе рамокъ пользованія избирательнымъ правомъ, вплоть до установленія принциповъ всеобщности и равенства.

Избирательнымъ правомъ осуществляются параллельно двѣ цѣли: съ одной стороны, оно является гарантіей личныхъ интересовъ гражданина, съ другой же—служитъ средствомъ удовлетворенія нуждъ общественныхъ, тѣхъ соціальныхъ единицъ, составною частью коихъ является данный гражданинъ. Въ парламентѣ происходитъ установленіе равновѣсія между личными и общественными интересами. Эту двойственность цѣли избирательнаго права слѣдуетъ постоянно имѣть въ виду, такъ какъ переоцѣнка или недооцѣнка одной изъ составныхъ частей даннаго института неизбѣжно ведетъ къ односторонности или ошибочности научныхъ конструкцій.

Основными принципами, современнаго демократизированнаго избирательнаго права, являются его в с е о б щ н о с т ь и р а в е н с т в о; подъ первой понимается обезпеченіе по возможности всѣмъ гражданамъ даннаго государства, права участвовать въ политическихъ выборахъ, равенство же избирательнаго права предполагаетъ предоставленіе его всѣмъ гражданамъ въ равной мѣрѣ, въ противоположность выдѣленія какой-либо привилегированной группы. Принципы всеобщности и равенства на практикѣ, однако, признаются далеко еще не всѣми конституціями. Большинство конституцій все еще содержитъ разнообразныя ограниченія избирательнаго права, согласно коимъ тѣ или иныя группы гражданъ исключаются отъ пользованія имъ *); такъ, подавляющее большинство конституцій исключаетъ женщинъ, несмотря на явную несправедливость такого ограниченія, несоотвѣтствующаго современ-

*) Объ исторіи развитія всеобщаго избир. права, см. напр., *N. Saripolos*, La Démocratie et l'élection proportionnelle.

ному соціальному развитію общества. Другимъ также весьма распространеннымъ ограниченіемъ является требованіе отъ гражданъ-избирателей обладанія имуществомъ, извѣстной цѣнности или доходности; это требованіе носитъ названіе ц е н з а. По аналогіи этотъ же терминъ примѣняется и къ другимъ формамъ ограниченія избирательнаго права; такъ, часто говорятъ о возрастномъ цензѣ, когда избирательныя права предоставляются гражданамъ лишь по достиженіи извѣстнаго возраста, или объ образовательномъ цензѣ, когда отъ избирателя требуется извѣстное образованіе *). Особую форму ценза представляетъ собой система такъ наз. плюральнаго голосованія, когда нѣкоторой категоріи гражданъ дается по нѣсколько голосовъ каждому избирателю. Пассивное избирательное право (право быть избираемымъ) бываетъ зачастую еще болѣе ограничено, чѣмъ право активное.

Большинство конституцій, по политическимъ мотивамъ, лишаетъ избирательныхъ правъ военныхъ, состоящихъ на дѣйствительной службѣ, должностныхъ лицъ, а часто и духовенство; основнымъ соображеніемъ служитъ во всѣхъ этихъ случаяхъ желаніе устранить данныхъ лицъ отъ политики; участіе арміи, чиновничества или пастырей церкви въ политической жизни страны всегда вредно отзывается какъ на ихъ собственномъ, спеціальномъ дѣлѣ, такъ и на функціонированіи политическаго организма вообще; во всѣхъ трехъ случаяхъ, профессіональное положеніе указанныхъ категорій гражданъ, при участіи въ политической жизни страны, давало бы имъ легкую возможность злоупотреблять властью или своимъ положеніемъ въ ущербъ прочему населенію.

Существуютъ разныя системы выборовъ народныхъ представителей; они могутъ избираться непосредственно, что на-

---

*) Въ литературѣ справедливо указывалось, что почти всѣ виды ценза имѣютъ имуществ. подкладку; такъ, образов. цензъ требуетъ средствъ для посылки дѣтей въ школу, возраст. цензъ предполагаетъ, что пожилые люди болѣе обезпечены, чѣмъ молодежь, только что начинающая самостоятельную жизнь, и т. д.

зывается прямыми выборами, иногда же предварительно избираются уполномоченные, которые въ свою очередь выбираютъ члена парламента; въ нѣкоторыхъ случаяхъ конституціи предусматриваютъ нѣсколько степеней подобныхъ подготовительныхъ выборовъ; подобныя системы называются косвенными выборами, цѣлью же ихъ является политическая фильтрація выбирающихъ гражданъ и отстраненіе выборныхъ отъ непосредственнаго вліянія народа.

Идея народнаго представительства неизбѣжно основывается на принципѣ господства большинства; представители, избираемые гражданами, замѣняютъ собой народъ въ его цѣломъ, но всякіе выборы предполагаютъ побѣду, въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ, большинства, предъ коимъ приходится склоняться меньшинству, не собравшему достаточнаго числа голосовъ. Первоначально такое положеніе считалось въ парламентской практикѣ вполнѣ нормальнымъ и отрицаніе его (какъ напр. у Руссо) разсматривалось какъ отрицаніе возможности существованія парламента вообще. Весьма скоро, однако, стали возникать сомнѣнія въ справедливости подобной системы, такъ какъ жизнь все чаще создавала примѣры злоупотребленій властью большинствомъ, получавшимъ возможность притѣснять меньшинство и даже вовсе не считаться съ его интересами; съ разныхъ сторонъ приходили указанія на «тиранію» большинства и на настоятельную необходимость созданія какихъ-либо гарантій меньшинству. На практикѣ, кромѣ того, съ постепеннымъ развитіемъ сознательности общества, различныя группы меньшинства (т.-е. не имѣвшія возможности проводить на парламентскихъ выборахъ своихъ кандидатовъ) стали сами требовать себѣ обезпеченія своихъ интересовъ; господство большинства могло принимать весьма грубыя и эгоистичныя формы. Благодаря всему этому окончательно поколебалась вѣра въ «непогрѣшимость» принципа абсолютнаго господства большинства, и наука, и практика начали искать средствъ созданія гарантій прочему населенію, тѣмъ группамъ меньшинства, кои не находили возможности представительства въ законодательныхъ палатахъ.

Гарантіи эти могутъ быть находимы либо во внѣ парламента, въ системахъ выборовъ его членовъ, либо внутри его, въ способахъ его функціонированія.

A. Системы выборовъ въ этомъ отношеніи могутъ быть такъ построены, что ими защищаются интересы не только большинства, но и меньшинства*); при этомъ въ болѣе раннихъ системахъ въ расчетъ принималось то меньшинство, которое по своей численности занимало слѣдующее за большинствомъ мѣсто, чѣмъ очевидно еще не устранялась несправедливость по отношенію меньшихъ группъ меньшинства. По вѣрному замѣчанію Д. С. Милля, парламентъ долженъ представлять собой весь народъ, отражая, какъ въ зеркалѣ, до мельчайшихъ подробностей всѣ его группы и составныя части. Наилучшимъ способомъ обезпеченія интересовъ возможно большаго количества группъ и партій даннаго народа является нынѣ система такъ называемаго п р о п о р ц і о н а л ь н а г о представительства**); основною мыслью такового является предоставленіе, согласно математическому расчету, каждой организованной группѣ или политической партіи гражданъ, возможности участія въ избраніи народныхъ представителей п р о п о р ц і о н а л ь н а г о ея величинѣ и количественному соотношенію другихъ группъ и партій; этимъ обезпечивается наилучшимъ образомъ вышеуказанный идеалъ представительства въ парламентѣ, по возможности всего народа, и одновременно устраняется опасность тираніи большинства. Но и пропорціональное представительство, конечно, не безгрѣшно, и у него есть свои крупные недостатки, вслѣдствіе чего можно говорить лишь о его относительныхъ достоинствахъ. Въ настоящее время существуетъ уже цѣлый рядъ системъ пропорціональнаго представительства и въ практикѣ различныхъ

---

*) Подробнѣе см. цит. труды *Saripolos, Humphreys;* также *Berthélemy*, L'organisation du suffrage et l'expérience belge, 1912.

**) Въ цѣломъ рядѣ государствъ имѣются общества защиты и научной разработки пропорц. представительства; благодаря этому литература предмета чрезвычайно велика.

государствъ создано не мало улучшеній и усовершенствованій, что доказываетъ возможность дальнѣйшаго успѣшнаго развитія даннаго института.

Б. Внутри парламентовъ борьба съ господствомъ большинства ведется, главнымъ образомъ, способомъ такъ наз. о б с т р у к ц і и, согласно коей страдающее меньшинство, не желая подчиняться большинству, предпринимаетъ мѣры къ препятствованію дѣятельности послѣдняго и даже функціонированію парламента вообще *); обструкціонные конфликты возникали всюду, гдѣ интересы или нужды меньшинства оказывались попираемы беззастѣнчивостью большинства; наиболѣе характерные примѣры мы имѣемъ въ исторіи обструкціи англійскаго, австрійскаго и венгерскаго парламентовъ. Средствами обструкціи служили весьма разнообразные способы препятствованія спокойному функціонированію законодательныхъ палатъ (произнесеніе неимовѣрно-длинныхъ рѣчей, шумъ и скандалы, препятствованіе голосованію и т. д.), а также отсутствованіе членовъ и срываніе требуемаго закономъ кворума; цѣлью же всегда служило желаніе оградить интересы меньшинства; въ послѣднемъ отношеніи обструкціи иногда приносили пользу, воочію доказывая, что прогрессъ и мирное развитіе парламентской законодательной дѣятельности возможны лишь путемъ соглашенія парламентскихъ группъ и партій, а не путемъ насилія большинства надъ меньшинствомъ.

Въ виду того, что избирательное право является основнымъ средствомъ, коимъ гражданинъ получаетъ возможность участія въ законодательствѣ и политической жизни своего народа, таковое право признается лишь за нимъ и отрицается за иностранцемъ; только тотъ, кто принадлежитъ къ данному народу и данному государству, можетъ участвовать въ политической (въ отличіе отъ соціальной и экономической) жизни таковыхъ;

---

*) Подробнѣе см. *Osw. Koller*, Die Obstruktion, 1910; *E. Brandenburg*, Die parlam. Obstruktion, ihre Geschichte und ihre Bedeutung, 1904; *E. Zenker*, o. c., Кар. II; *G. Schwarz*, Grünhuts Zeitschr. XXXIII, S. 33 ff.

избирательное право въ этомъ отношеніи есть наиболѣе цѣнная привилегія принадлежности къ своему народу и государству, которой ни въ коемъ случаѣ не можетъ пользоваться иностранецъ; послѣдній поэтому всегда устраняется отъ парламентскихъ выборовъ.

Далѣе, конституціи иногда различаютъ въ отношеніи избирательнаго права дѣеспособность отъ правоспособности; такъ, отъ выборовъ устраняются умалишенные, дѣти, преступники, лица, состоящія подъ опекой, и т. п.; ограниченія могутъ быть временныя (напр. до извѣстнаго возраста) или постоянныя; иногда лишеннымъ возможности пользоваться избирательнымъ правомъ лицамъ (напр. женщинамъ), предоставляется передавать свой голосъ по довѣренности. Постановленія конституцій въ этомъ отношеніи чрезвычайно разнообразны и въ большинствѣ случаевъ объяснимы лишь мѣстными условіями.

ЮРИДИЧЕСКАЯ ПРИРОДА НАРОДНАГО ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА.

Лазаревскій, Курсъ 1913 г., ч. I, отд. 2, гл. 3; *Еллинекъ*, Право соврем. государства, т. I, гл. 17; *Дюги*, Констит. право, гл. 3; *Устиновъ*, Ученіе о народн. представительствѣ, введеніе.

17. Народное представительство находитъ себѣ воплощеніе въ парламентѣ, послѣдній же является органомъ, коимъ формулируются нужды и интересы даннаго народа; эти нужды и интересы (по преимуществу, конечно, правовыя) осуществляются и защищаются путемъ законодательно-творческой дѣятельности парламента и участіемъ его (въ той или другой формѣ) въ управленіи. Для того, чтобы правильно и успѣшно выполнять свою задачу (формулированія народныхъ нуждъ и защиты народныхъ интересовъ) между парламентомъ и народомъ должна существовать живая и прочная связь, другими словами, представительство должно быть дѣйствительно *народнымъ* (а не классовымъ, сословнымъ и т. п.); чѣмъ шире поставлено народное

представительство, чѣмъ демократичнѣе обосновывающее его избирательное право и чѣмъ больше участіе всѣхъ слоевъ населенія въ составленіи парламента, тѣмъ послѣднему легче формулировать обще-народные интересы и нужды, тѣмъ безпристрастнѣе и успѣшнѣе будетъ эта формулировка. Идеаломъ было бы участіе въ законодательно-творческой дѣятельности всего народа; тогда можно бы было обходиться и безъ парламента (такъ называемое непосредственное народное законодательство); но по многообразнымъ причинамъ какъ историческимъ и географическимъ, такъ и соціально-политическимъ, въ большинствѣ государствъ это невозможно; только въ маленькихъ соціально-сплоченныхъ государствахъ возможно постоянное непосредственное законодательство народа; въ большихъ государствахъ таковое замѣняется дѣятельностью народнаго представительства. Такимъ образомъ, народное представительство, дѣйствующее въ парламентѣ, является однимъ изъ важнѣйшихъ источниковъ правотворчества въ современномъ государствѣ.

Изъ этого общаго положенія не слѣдуетъ, однако, дѣлать крайняго и односторонняго вывода (какъ, напримѣръ, того, который дѣлается германскими государствовѣдами), согласно коему парламентъ есть е д и н с т в е н н ы й источникъ правотворчества; парламентъ является центромъ законодательно-творческой дѣятельности, которая вовсе не обнимаетъ собой всю право-творческую дѣятельность даннаго народа; весьма много правовыхъ нормъ возникаетъ и создается внѣ стѣнъ парламента. Но за послѣднія десятилѣтія можно легко убѣдиться, что и законодательно-творческая функція не есть исключительный атрибутъ парламента; съ одной стороны, парламенты всѣхъ странъ заняты не только законодательной дѣятельностью, но осуществляютъ и другія, притомъ политически не менѣе важныя функціи (напр., контроль правительства), съ другой же; недостатки парламентской дѣятельности вызывали за послѣднее время все болѣе часто-необходимость установленія коррективовъ, въ видѣ разнообразныхъ формъ непосредственнаго народнаго законодательства (народное вето, инициатива закона, референдумъ).

Парламентская практика ясно доказала, что народное представительство и парламентъ являются далеко не совершенными и идеальными институтами формулированія народныхъ нуждъ и интересовъ. Но изъ этого нельзя дѣлать вывода о вредѣ или ненужности парламента, какъ это утверждалось нѣкоторыми писателями-пессимистами конца XIX вѣка. Безъ парламента современное правовое государство обойтись конечно не можетъ, такъ какъ онъ является основнымъ органомъ формулированія народныхъ нуждъ и интересовъ, недостатки же его (весьма различные въ различныхъ государствахъ) должны быть исправляемы вспомогательными институтами, въ родѣ извѣстныхъ формъ народнаго законодательства, реформы внутренняго дѣлопроизводства палатъ, прочнымъ обоснованіемъ демократическаго избирательнаго права и т. д. Этимъ, однако, нисколько не мѣняется юридическая конструкція понятія народнаго представительства.

Въ наше время никто уже не станетъ отрицать необходимость указанной выше постоянной, прочной и живой связи между народнымъ представительствомъ и народомъ; десятки институтовъ способствуютъ установленію и гарантируютъ жизненность этой связи (наиболѣе дѣйствительнымъ средствомъ является роспускъ парламента и апелляція къ общественному мнѣнію посредствомъ парламентскихъ выборовъ). До сего дня, впрочемъ, мы находимъ споры въ наукѣ о существѣ этой связи; есть ли это простое соотношеніе или нѣчто большее, зависимость народнаго представителя отъ избирателя? Чѣмъ дальше развивается демократическое государство, тѣмъ опредѣленнѣе выдвигается положеніе зависимости народнаго представительства отъ воли народа, служить которой оно создано и предназначено.

Средневѣковое представительство, слѣдуя принципамъ римскаго права, утверждало полную зависимость представителя отъ представляемаго; депутаты сословій или корпорацій считались абсолютно-связанными данными имъ при выборѣ инструкціями. Конституціонное право XIX вѣка, наоборотъ, установило полную свободу народнаго представителя, обосновавъ ее на томъ соображеніи, что членъ законодательной палаты долженъ былъ представлять собой всю страну, а не какой-

либо отдѣльный избирательный округъ или тотъ или другой классъ избирателей; весьма послѣдовательно стали запрещаться поэтому и наказы и инструкціи народнымъ представителямъ, о чемъ упоминали нѣкоторыя конституціи въ весьма недвусмысленныхъ выраженіяхъ; въ теоріи же этотъ принципъ «свободы» членовъ парламента сталъ аксіомой. Съ конца столѣтія, однако, начали возникать сомнѣнія въ безусловной правильности этого положенія. Дѣло въ томъ, что все чаще стали встрѣчаться факты, ярко ему противорѣчившіе; такъ, теорія о свободѣ депутатовъ отъ избирателей противорѣчила другому идеалу государственнаго строительства, необходимости отраженія парламентомъ всѣхъ и всякихъ интересовъ и нуждъ страны, на коемъ строилось демократическое избирательное право (напр., пропорціональное представительство, референдумъ); въ этомъ же направленіи дѣйствовало постепенное сокращеніе сроковъ депутатскихъ полномочій (чѣмъ короче становился срокъ, тѣмъ устанавливалась большая зависимость депутата отъ своихъ избирателей, такъ какъ тѣмъ скорѣе онъ возвращался въ ихъ среду, а новые выборы давали возможность критики его дѣятельности). Препятствовало развитію прежней теоріи также право петицій гражданъ, все чаще обращавшихся непосредственно къ парламенту съ законодательными предположеніями; такимъ же образомъ дѣйствовало и все болѣе развивающееся непосредственное народное законодательство, выражавшееся въ разныхъ формахъ референдума, вето, иниціативы *). Но сильнѣйшее вліяніе въ этомъ же направленіи оказывало упроченіе партійной зависимости депутата; политическія партіи не признавали и не желали считаться съ какой-либо свободой депутатовъ; наоборотъ, онѣ всегда стремились устанавливать прочную зависимость депутата, изыскивая весьма разнообразные способы привлеченія его къ отвѣту за нарушеніе партійныхъ директивъ и дисциплины, зачастую вопреки прямымъ запретамъ конституцій **).

---

*) Подробнѣе см. *В. Устиновъ*, Ученіе о нар. представительствѣ, введеніе.

**) Подробнѣе см. *M. Ostrogorski*, La démocratie et les partis politiques.

Приведенныя здѣсь вкратцѣ явленія даютъ намъ право утверждать, что фактически свобода депутата отъ избирателя въ дѣйствующемъ парламентномъ правѣ исчезла и замѣнилась зависимостью и связанностью. Съ этой новой точки зрѣнія вовсе не является страннымъ, что современный избиратель слѣдитъ за тѣмъ, какъ «его» депутатъ защищаетъ мѣстные интересы или осуществляетъ директивы «своей» политической партіи; правильно было подмѣчено нѣкоторыми изслѣдователями (напр. Ценкеромъ), что парламентскія рѣчи въ наше время произносятся въ большинствѣ случаевъ вовсе не для убѣжденія членовъ палаты, которыхъ почти никогда не удается переубѣдить (такъ какъ это могло бы влечь за собой отказъ отъ партійной программы), а для слушателей внѣ стѣнъ парламента, для избирателей даннаго депутата; даже при голосованіяхъ замѣтна та же зависимость депутатовъ; каждый изъ нихъ, конечно, голосуетъ въ большинствѣ случаевъ «по совѣсти», но актъ голосованія предопредѣляется партійными директивами и потому далеко не свободенъ. Свободный выборъ депутатъ имѣетъ лишь до своего избиранія членомъ парламента, даже до своего выступленія оффиціальнымъ кандидатомъ на выборахъ.

Отрицать эти факты, конечно, никто не возьмется, спорнымъ является лишь вопросъ, создаетъ ли эта зависимость депутата какое-либо юридическое притязаніе для гражданина-избирателя или, какъ еще утверждаютъ нѣкоторые юристы, зависимость эта только фактическая (или политическая)? Отвѣтъ, безъ колебаній, долженъ быть положительный; зависимость депутата создаетъ нынѣ правовое притязаніе, хотя и не санкціонируемое еще закономъ. Изъ указаннаго положенія, однако, нельзя дѣлать другого, крайняго вывода, что депутатъ представляетъ только свою партію, свой избирательный округъ, свою деревню или городъ. Парламентъ представляетъ собой весь народъ и слѣдовательно въ дѣятельности его должно происходить взвѣшиваніе и оцѣнка мѣстныхъ и индивидуальныхъ интересовъ, представляемыхъ отдѣльными депутатами, въ сравненіи и соотношеніи ихъ съ интересами общими, всего народа; въ подавляющемъ большинствѣ случаевъ и въ данномъ отношеніи подготовитель-

ная работа совершается внѣ стѣнъ парламента (напр., политическими партіями, научными изслѣдованіями, обсужденіемъ въ печати и обществахъ и т. п.); мѣстные и индивидуальные интересы при этомъ уступаютъ первенство интересамъ общимъ, всей страны, окончательная же оцѣнка размѣровъ и формы подобныхъ уступокъ происходитъ въ парламентѣ при голосованіяхъ; такимъ образомъ положеніе депутата опредѣляется его избраніемъ и принадлежностью къ такой-то политической партіи или группѣ; положеніе и относительное значеніе послѣднихъ, въ свою очередь, опредѣляется ихъ количественнымъ отношеніемъ къ другимъ партіямъ и группамъ той же палаты и только изъ общаго соотношенія всѣхъ ихъ можетъ вытекать правильное формулированіе интересовъ общихъ, всего народа, всей страны. Въ этомъ постепенномъ процѣживаніи индивидуальныхъ и мѣстныхъ интересовъ и подведеніи ихъ подъ интересы и нужды общіе и состоитъ основная задача работы парламента. Но изъ этого опять-таки ясно, что наиболѣе удовлетворительной системой является пропорціональное представительство, обезпечивающее наибольшему количеству мѣстныхъ интересовъ и наибольшему числу индивидуальныхъ депутатовъ быть принятыми во вниманіе и услышанными.

Изъ указанныхъ положеній не слѣдуетъ, однако, дѣлать вывода, что возможно возвращеніе къ старому принципу «императивнаго мандата»; такъ назывались средневѣковыя обязательныя инструкціи депутатовъ; таковые невозможны, не потому что они противорѣчатъ «свободѣ» депутатовъ (коей уже не существуетъ!), но потому, что многообразіе, текучесть, измѣнчивость современной политической жизни совершенно не допускаетъ абсолютно-точнаго опредѣленія уже при выборахъ всѣхъ подробностей дѣятельности и голосованій отдѣльнаго депутата въ теченіе всего срока его полномочій (мандата); достаточно установить лишь общія директивы этой дѣятельности, которыми указывалось бы направленіе уступокъ мѣстныхъ интересовъ нуждамъ общимъ; таковыя директивы даются политическими партіями и программами, благодаря которымъ избиратель можетъ уже при выборахъ знать общее направленіе дѣятельности избраннаго.

Что же касается до выхода депутата изъ предустановленныхъ рамокъ или неповиновенія даннымъ ему директивамъ, то по сіе время таковыя еще не влекутъ за собой юридической отвѣтственности; рѣчь въ такихъ случаяхъ можетъ итти лишь объ отвѣтственности политической и надо сказать, что современныя партійныя организаціи имѣютъ уже въ своемъ распоряженіи цѣлый арсеналъ средствъ воздѣйствія на депутатовъ и принужденія ихъ къ повиновенію партійной дисциплинѣ; наиболѣе употребительнымъ средствомъ являются депутатскіе «отчеты» своимъ избирателямъ. Въ наши дни, впрочемъ, уже не разъ, поднимался вопросъ и о юридической отвѣтственности депутата, которая могла бы выразиться, напр., въ такомъ институтѣ, какъ «отозваніе» его (Abberufungsrecht нѣкоторыхъ швейцарскихъ кантоновъ) недовольными имъ избирателями. Установленіе подобной юридической отвѣтственности окончательно кристаллизуетъ правовой характеръ связи, существующей нынѣ между депутатомъ и его избирателями *).

Этою же связью обосновывается на болѣе пріемлемыхъ и единственно-правильныхъ началахъ, институтъ народнаго представительства. Доктринѣ XIX вѣка никакъ не удавалось объяснить именно элементъ представительства, потому что депутаты ею отрывались отъ населенія, а создаваемую этимъ пропасть нечѣмъ было заполнить **); отсюда въ свою очередь проистекали разныя ученія, отрицавшія за избирательнымъ правомъ характеръ права, а за народнымъ представительствомъ—характеръ представительства ***).

---

*) А не только «извѣстнымъ моральнымъ требованіемъ», какъ думаетъ *Лазаревскій* (Курсъ 1913 г., стр. 160).

**) См., напр., *Новгородцевъ*, Кризисъ соврем. правосознанія.

***) См., напр., *Hellmuth v. Gerlach*, Das Parlament (сборникъ Die Gesellschaft, herausg. v. Buber, Bd. XVII. Критику мы имѣемъ въ статьяхъ *Б. Велихова*, журналъ Мин-ва Юстиціи, № 10, 1909 г. и № 4, 1910 г.).

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА.

УЧРЕЖДЕНІЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ.

Курсы русск. госуд. права *Лазаревскаго*, *Ивановскаго* и *Коркунова*; *С. Котляревскій*, Юридич. предпосылки русск. основн. законовъ, М. 1912 г.; *В. Ш.*, Новѣйшія преобразованія русск. государств. строя, С.-Пб. 1906 г.; *P. Chasles*, Le parlement russe, Paris 1910; *Г. Савичъ*, Новый госуд. строй Россіи (справ. книга), С.-Пб. 1907 г.

18. Русскій парламентъ, по образцу западно-европейскихъ парламентовъ, составляется изъ двухъ палатъ, изъ коихъ нижняя носитъ названіе государственной думы, а положеніе верхней занялъ преобразованный въ 1906 г. государственный совѣтъ. Появленіе гос. думы есть результатъ напора общественнаго мнѣнія страны, возбужденнаго несчастной японской войной.

Впервые о народномъ представительствѣ было упомянуто въ рескриптѣ на имя министра внутреннихъ дѣлъ Булыгина, 18 февраля 1905 г., при чемъ тутъ же указывалось на «всю сложность и трудность проведенія сего преобразованія въ жизнь при непремѣнномъ сохраненіи незыблемости основныхъ законовъ имперіи» (т.-е. самодержавія); передъ глазами правительства все еще витали разныя гибридныя формы «земскаго» представительства, соборовъ и свѣдущихъ людей, о конституціи же не было еще рѣчи.

Одновременно (тоже 18 февраля 1905 г.) былъ изданъ Высочайшій указъ сенату, коимъ предоставлялась населенію частная законодательная инициатива, благодаря чему въ министерство внутреннихъ дѣлъ стало поступать большое количество

разнаго рода заявленій и проектовъ, сведенныхъ имъ въ обширныя объяснительныя записки. Работы министерства велись въ строжайшей тайнѣ, довольно спѣшно, и уже въ маѣ (23) были переданы на разсмотрѣніе совѣта министровъ; въ послѣднемъ впервые предсѣдательствовалъ не государь, а особо-назначенное лицо, гр. Сольскій.

Въ маѣ же состоялся второй съѣздъ земскихъ и городскихъ дѣятелей; 6 іюня государь принялъ въ Петергофѣ депутацію съѣзда, при чемъ кн. С. Трубецкой произнесъ свою извѣстную рѣчь *); проекты реформы послѣ этого были переданы на разсмотрѣніе особаго совѣщанія, засѣдавшаго подъ личнымъ предсѣдательствомъ монарха въ Петергофѣ (и потому носящаго названіе Петергофскаго). Результатомъ всего этого было опубликованіе 6 августа 1905 г. при Высочайшемъ манифестѣ и указѣ сенату учрежденія государственной думы и положенія о выборахъ въ государственную думу.

Согласно этимъ актамъ, однако, дума являлась лишь законосовѣщательнымъ органомъ, искусственно вдвинутымъ въ старыя рамки самодержавнаго строя. Такое положеніе вещей не могло конечно удовлетворить общественнаго мнѣнія; недовольство наростало съ огромной быстротой и силой, пока, наконецъ, не разразился въ октябрѣ мѣсяцѣ цѣлый рядъ забастовокъ.

Наконецъ, 17 октября былъ изданъ знаменитый манифестъ, въ коемъ впервые дано обѣщаніе конституціи; а именно, въ п. 3 говорилось объ «установленіи, какъ незыблемое правило, чтобы никакой законъ не могъ воспріять силы безъ одобренія государственной думы, и чтобы выборнымъ отъ народа обезпечена была возможность дѣйствительнаго участія въ надзорѣ за законом'рностью дѣйствій постановленныхъ отъ Насъ властей». Въ этихъ недвусмысленныхъ выраженіяхъ отмѣчались, стало-быть, обѣ основныя функціи конституціонныхъ законодательныхъ палатъ. Этимъ начиналась новая эпоха въ исторіи русскаго государства.

---

*) Она напечатана цѣликомъ напр., у *В. Ш.*, о. с., стр. 145 и сл. и у *Г. Савича*, о. с., стр. 18 и сл.

Кромѣ того, въ томъ же манифестѣ было обѣщано расширеніе избирательныхъ правъ русскихъ гражданъ въ сравненіи съ тѣмъ, что установлено было положеніемъ о выборахъ 6 августа. Обѣщаніе это нашло себѣ осуществленіе въ указѣ сенату отъ 11 декабря *), согласно коему русское избират. право было построено на демократическихъ началахъ.

20 февраля 1906 г. были изданы манифестъ и указы сенату о пересмотрѣ учрежденій государственнаго совѣта и государственной думы, въ цѣляхъ согласованія ихъ съ принципами, провозглашенными въ манифестѣ 17 октября; при этомъ въ категоричной формѣ вновь упоминался главный конституціонный принципъ, согласно которому «со времени созыва государственнаго совѣта и государственной думы законъ не можетъ воспріять силы безъ одобренія совѣта и думы». Государственный совѣтъ превращался теперь въ верхнюю палату русскаго парламента. Наконецъ, 23 апрѣля были обнародованы новые основные законы, статья 86 коихъ воспроизводитъ въ точности только что указанное конституціонное начало. 27 апрѣля собралась первая государственная дума.

Первоначальная система избирательнаго права просуществовала, впрочемъ, весьма не долго. При роспускѣ второй думы былъ изданъ указъ 3 іюня 1907 года, коимъ создавались существенныя ограниченія избирательнаго права. Незакономѣрность этого акта единодушно признается нашей литературой **); нарушеніе статьи 86 основныхъ законовъ здѣсь совершенно очевидно, статья же 87 (трактующая объ исключительномъ законодательствѣ) expressis verbis запрещаетъ примѣненіе къ основнымъ законамъ, учрежденіямъ думы и совѣта и выборамъ въ думу и совѣтъ устанавливаемаго ею чрезвычайнаго порядка. Несмотря на это явное нарушеніе конституціи и основной порокъ своего изданія указъ 3 іюня 1907 г. регулируетъ нынѣ русское избирательное право.

---

*) Подробнѣе см. *В. Ш.*, о. с., гл. VI.

**) См. напр., *Лазаревскій*, Курсъ 1913 г., стр. 348, вын. 4; *Горенберъ*, 6-е изданіе, II тома курса Коркунова, 1909 г., стр. 158, вын. 1.

ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО.

Сборникъ, подъ редакціей *Лазаревскаго*, Законы о выборахъ въ государственную думу; Сборникъ министерства внутреннихъ дѣлъ, Положеніе о выборахъ въ государственную думу, съ разъясненіями правительств. сената и министерства внутреннихъ дѣлъ и приложеніемъ циркуляровъ и инструкцій; Сборникъ подъ редакціей *Лазаревскаго*, Законодательные акты переходнаго времени; *Лазаревскій*, Курсъ 1913 г., ч. IV, отд. 2, гл. 2.

19. Система русскаго избирательнаго права чрезвычайно сложна; выборы общимъ правиломъ многостепенные; только въ нѣкоторыхъ весьма немногочисленныхъ случаяхъ избираютъ граждане депутатовъ непосредственно. Территоріальнымъ округомъ почти всегда является губернія, вслѣдствіе чего депутаты обычно называются представителями такой-то губерніи.

Члены гос. думы избираются губернскими избирательными собраніями (одно собраніе на губернію); эти собранія состоятъ изъ выборщиковъ, избираемыхъ въ свою очередь на избирательныхъ съѣздахъ (одинъ съѣздъ на уѣздъ); съѣзды же состоятъ частью изъ избирателей, частью же изъ уполномоченныхъ; избираемыхъ предварительными съѣздами. Таковъ общій порядокъ косвенныхъ выборовъ. Изъ него положеніе о выборахъ въ гос. думу дѣлаетъ нѣкоторыя исключенія въ пользу прямыхъ выборовъ (отд. 5, глава V); послѣдніе установлены для пяти городовъ: Петрограда, Москвы, Кіева, Одессы и Риги. Варшава и Лодзь избираютъ членовъ думы особо отъ губернскихъ собраній; также особо выдѣлено православное населеніе Люблинской и Сѣдлецкой губ., избирающее одного члена думы (ст. 370—380, пол. о выб., разд. 2, гл. VII). Затѣмъ по одному члену думы выбираютъ казачьи войска—Уральское (разд. 2, гл. VI), Терское и Кубанское (ст. 153), Амурское, Уссурійское и Забайкальское (ст. 187). На особомъ положеніи находятся Кавказскія губерніи (гл. VI, разд. 1), раздѣленныя на 6 избир. округовъ (ст. 150);

кромѣ того одного члена думы избираетъ русское населеніе Закавказья, кромѣ Черноморской губ. (ст. 151). Наконецъ, въ губерніяхъ Виленской и Ковенской существуетъ по два губ. избир. собранія, одно отъ русскаго, другое отъ прочаго населенія (гл. VIII, разд. 1).

Уѣздные съѣзды бываютъ пяти различныхъ категорій (гл. II, разд. 1): 1) съѣздъ землевладѣльцевъ, 2) первый съѣздъ городскихъ избирателей, 3) второй съѣздъ городскихъ избирателей, 4) съѣздъ уполномоченныхъ отъ волостей, 5) уѣзд. съѣздъ уполномоченныхъ отъ станицъ и 6) съѣздъ уполномоченныхъ отъ рабочихъ (послѣдній въ отличіе отъ прочихъ является однимъ на губернію, а не по уѣздно). Изъ этого общаго порядка законъ дѣлаетъ опять таки рядъ исключеній; такъ, въ губерніяхъ Архангельской, Тобольской и Томской съѣздъ землевладѣльцевъ сливается со съѣздомъ городскихъ избирателей (ст. 36); въ Ставропольской губ., наоборотъ, нѣтъ съѣзда городскихъ избирателей, а послѣдніе сливаются со съѣздомъ землевладѣльцевъ (ст. 36); въ казачьихъ губерніяхъ, какъ мы видѣли, казачье населеніе выдѣлено отъ прочаго.

Въ приложеніяхъ къ пол. о выб. законодатель точно устанавливаетъ: 1) число членовъ думы отъ каждой губерніи, области или города (прилож. къ ст. 5); 2) число губернскихъ выборщиковъ, по отдѣльнымъ съѣздамъ (прил. къ ст. 8 и 149; для Кавказа), при чемъ указано число выборщиковъ по каждому уѣзду; 3) число выборщиковъ отъ русскаго населенія Закавказья (прил. къ ст. 176); 4) число выборщиковъ въ областяхъ Амурской и Приморской (пр. къ ст. 186) и 5) въ царствѣ Польскомъ, Енисейской и Иркутской губ. (пр. къ ст. 226). Сумма выборщиковъ на съѣздъ колеблется отъ 1 до 20, а на губ. избир. собраніе отъ 15 до 158, число же выбираемыхъ членовъ думы на одномъ губ. изб. собраніи—отъ 1 до 14.

Законъ устанавливаетъ слѣдующія у с л о в і я пользованія активнымъ избирательнымъ правомъ. Русскіе граждане въ этомъ отношеніи раздѣляются на три категоріи: вовсе устраненныхъ отъ выборовъ, имѣющихъ право передавать свой голосъ по

довѣренности и обладающихъ достаточнымъ имущественнымъ цензомъ для личнаго участія въ выборахъ.

Вовсе устранены отъ выборовъ слѣдующія лица: I. по ст. 9 пол. о выб.: 1) женщины; 2) лица моложе 25 лѣтъ; 3) обучающіеся въ учебныхъ заведеніяхъ; 4) воинскіе чины арміи и флота, состоящіе на дѣйствительной военной службѣ *); 5) бродячіе инородцы; 6) иностранные подданные; II. по ст. 10 пол. о выб.: 7) подвергшіеся суду за дѣянія, влекущія за собой лишеніе или ограниченіе правъ состоянія, или исключеніе изъ службы, равно за кражу, мошенничество и т. п., когда они суд. приговорами не оправданы, хотя бы послѣ состоявшагося осужденія они и были освобождены отъ наказанія за давностью, примиреніемъ, силою Высочайшаго манифеста или особаго Высочайшаго повелѣнія **); 8) отрѣшенные по суд. приговорамъ отъ должности, но лишь въ теченіе трехъ лѣтъ; 9) состоящіе подъ слѣдствіемъ и судомъ, по преступленіямъ, влекущимъ за собой лишеніе избир. правъ (п. 1 и 2, ст. 10) ***); 10) подвергшіеся несостоятельности, впредь до опредѣленія свойства ея; 11) состоящіе подъ опекой (умалишенные и расточители); 12) несостоятельные, кромѣ тѣхъ, несостоятельность коихъ признана несчастною (слѣдовательно: злостно или неосторожно-несостоятельные); 13) лишенные духовнаго званія или званія за пороки, и исключенные изъ обществъ

---

*) Согласно этой оговоркѣ п. 4, ст. 9, избирательнымъ правомъ пользуются чины запаса и военные, занимающіе гражданскія должности, напр. министры, кромѣ военнаго и морского, сенаторы, члены государственнаго совѣта.

**) Толкованіе этого пункта (п. 1, ст. 10) было дано сенатомъ по дѣлу Водовозова, № 462, 1907. См. *гр. П. Толстой*, Право 1908 г.

***) Эта норма чаще всего служитъ на практикѣ средствомъ устраненія гражданина отъ выборовъ; по существу своему она противорѣчитъ основнымъ принципамъ современнаго уголовнаго права, согласно коимъ до судебнаго приговора обвиняемый превюмируется невиновнымъ; любой гражданинъ можетъ быть такимъ образомъ привлеченъ къ суду безъ достаточныхъ основаній, лишенъ этимъ своего избирательнаго права, а затѣмъ отъ дальнѣйшаго судебнаго преслѣдованія освобожденъ. См. напр., *P. Chasles*, Le Parlement russe, p. 76.

и дворянскихъ собраній *); 14) осужденные за уклоненіе отъ воинской повинности; III. по ст. 11 пол. о выб.: 15) губернаторы, вице-губернаторы, градоначальники и ихъ помощники, но лишь въ предѣлахъ подвѣдомственныхъ имъ мѣстностей, и 16) лица, занимающія полицейскія должности въ губерніи, области или городѣ, по коимъ производятся выборы **). По отношенію этихъ двухъ послѣднихъ группъ устраненныхъ отъ выборовъ лицъ законъ правильно говоритъ о «не принятіи участія», въ отличіе отъ прочихъ группъ, лишенныхъ правъ или отстраненныхъ отъ выборовъ; губернаторы и чины полиціи не лишаются своихъ избирательскихъ правъ, а только временно лишаются права принимать участіе въ выборахъ (пока занимаютъ данную должность) и лишь въ той мѣстности, на территорію коей распространяется ихъ компетенція.

Изъ этой общей категоріи лицъ, лишенныхъ избирательныхъ правъ, законъ выдѣляетъ группу лицъ, коимъ предоставляется право передавать свой голосъ по довѣренности. Статья 13 пол. о выб. даетъ это право лицамъ, «владѣющимъ недвижимымъ имуществомъ, въ томъ числѣ и лицамъ, указаннымъ въ п. 4 ст. 9 (воинскіе чины, на дѣйствительной службѣ), предоставлять свои цензы по недвижимому имуществу для участія въ выборахъ своимъ сыновьямъ», а статья 14 даетъ то же право лицамъ женскаго пола, кои «могутъ предоставлять свои цензы по недвижимому имуществу для участія въ выборахъ своимъ мужьямъ и сыновьямъ»; по поводу этихъ статей слѣдуетъ отмѣтить ихъ странную редакцію, въ особенности выраженіе «предоставленіе ценза по недвижимому имуществу»,

---

*) Въ данномъ случаѣ лишеніе избирательнаго права легко можетъ принять не только поворящій, но и сословный характеръ; членъ сословія можетъ быть исключенъ по весьма неопредѣленнымъ поводамъ, что несомнѣнно даетъ опасное орудіе въ руки сословныхъ организацій и противорѣчитъ современнымъ принципамъ избирательнаго права; см. соотвѣтствующія статьи IX т. св. зак. объ исключеніи изъ обществъ.

**) Толкованіе этого понятія, «лицъ, занимающихъ полицейскія должности», дано сенатомъ довольно широкое; см. *Лазаревскій*, Курсъ 1913 г., стр. 477, вын. 1.

а кромѣ того, ограниченіе передачи только нѣкоторымъ лицамъ (сыновьямъ и мужьямъ); законодатель какъ будто полагаетъ здѣсь, что право участія въ парламентскихъ выборахъ, чисто личное по своему существу, неразрывно связано съ собственностью на недвижимое имущество; этимъ подрывается принципіальное обоснованіе устраненія нѣкоторыхъ группъ гражданъ отъ выборовъ; разъ, напр., женщины могутъ выдавать довѣренности на голосованіе, то почему онѣ сами устранены? То же соображеніе относится и къ военнымъ; ихъ устраняютъ въ западныхъ законодательствахъ отъ парламентскихъ выборовъ, дабы оберечь армію отъ вліянія политики; но предоставленіе имъ права передавать свой голосъ сыновьямъ есть, конечно, участіе въ политической жизни страны; почему бы имъ тогда не голосовать самимъ? Наконецъ, самая передача этого существеннаго политическаго права «по довѣренности» противорѣчитъ современнымъ идеаламъ публичнаго права; подобныя права по существу своему непередаваемы.

Наконецъ, третью категорію гражданъ составляютъ тѣ, кои пользуются активнымъ избирательнымъ правомъ. Но таковое связано еще съ однимъ обязательнымъ условіемъ: владѣніемъ имуществ. цензомъ, благодаря чему къ вышеприведеннымъ группамъ гражданъ, лишенныхъ избирательныхъ правъ, слѣдуетъ присоединить еще одну—лицъ, не владѣющихъ имуществ. цензомъ. Вслѣдствіе всего этого, категорія полноправныхъ гражданъ, могущая пользоваться непосредственно избирательнымъ правомъ, у насъ весьма ограничена.

Условія имущественнаго ценза опредѣляются русскимъ закономъ слѣдующимъ образомъ, при чемъ проводится различіе по избирательнымъ съѣздамъ:

а. Въ съѣздахъ землевладѣльцевъ могутъ участвовать 1) лица, владѣющія на правѣ собственности или пожизненнаго владѣнія землею, обложенною земскими повинностями, въ количествѣ, опредѣленномъ особо для каждаго уѣзда (приложеніе къ ст. 28 полож. о выб.); количество это колеблется отъ 25 до 800 десятинъ; земельныя нормы позаимствованы законодателемъ изъ положенія о земскихъ учрежденіяхъ

1890 года (по закону 11 декабря 1905 года сюда же причислялись арендаторы и другія лица; но закономъ 3 іюня 1907 года это право у нихъ отнялъ); 2) лица, владѣющія на посессіонномъ правѣ горнозаводской дачей, пространствомъ, соотвѣтствующимъ землевладѣльческому цензу; 3) лица, владѣющія на правѣ собственности или пожизненнаго владѣнія инымъ, кромѣ земли, недвижимымъ имуществомъ, не составляющимъ торгово-промышленнаго заведенія, стоимостью по земской оцѣнкѣ не менѣе 15.000 рублей; эта норма также заимствована изъ положенія земскихъ учрежденій. Рядомъ съ этими лицами, участвующими въ съѣздахъ землевладѣльцевъ непосредственно, стоятъ лица, могущія опять-таки по образцу положенія земскихъ учрежденій участвовать черезъ уполномоченныхъ; сюда относятся: 1) лица, владѣющія землею или иною недвижимою собственностью по количеству десятинъ или по оцѣнкѣ не достигающимъ размѣровъ ценза; 2) настоятели церквей и молитвенныхъ домовъ всѣхъ вѣроисповѣданій, если причтъ, церковь или молитвенный домъ владѣютъ въ данномъ уѣздѣ землею въ какомъ бы то ни было количествѣ; число уполномоченныхъ опредѣляется количествомъ земли или итогомъ оцѣночной стоимости, по одному уполномоченному на каждую полную цензовую единицу. И здѣсь, стало-быть, законодателемъ руководила мысль, что избирательное право неразрывно связано съ имуществомъ. Для нѣкоторыхъ мѣстностей установлены особыя цензовыя условія (для Закавказья и для Терской и Кубанской областей; статьи 157 и 158).

б. Въ первомъ съѣздѣ городскихъ избирателей могутъ участвовать: 1) лица, владѣющія въ теченіе года на правѣ собственности или пожизненнаго владѣнія недвижимымъ имуществомъ, стоющимъ по земской или городской оцѣнкѣ въ губернскихъ или областныхъ городахъ, а равно въ тѣхъ, населеніе коихъ превышаетъ 20.000, не менѣе 3.000 рублей, а въ остальныхъ—не менѣе 300 рублей; 2) лица, владѣющія въ теченіе года торговымъ предпріятіемъ одного изъ двухъ первыхъ разрядовъ или промышленнымъ предпріятіемъ одного изъ первыхъ пяти разрядовъ или пароходнымъ предпріятіемъ, съ коего упла-

чивается не менѣе 50 рублей годового промысловаго налога. Образцомъ для законодателя послужило въ этомъ случаѣ городовое положеніе.

в. Во второмъ городскомъ съѣздѣ могутъ учавствовать: 1) лица, владѣющія не менѣе года недвижимымъ имуществомъ, торгово-промышленнымъ или пароходнымъ предпріятіемъ, не дающимъ права участвовать въ первомъ съѣздѣ; 2) лица, уплачивающія не менѣе года государственный квартирный налогъ; 3) лица, уплачивающія не менѣе года государственный промысловый налогъ на личныя промысловыя занятія; 4) лица, занимающія не менѣе года квартиру, хотя и не обложенную квартирнымъ налогомъ; 5) лица, за исключеніемъ низшихъ служителей и рабочихъ, не менѣе года проживающія въ предѣлахъ уѣзда и получающія содержаніе или пенсію по службѣ, государственной, земской, городской, сословной или желѣзнодорожной.

г. Въ съѣздѣ уполномоченныхъ отъ волостей участвуютъ выборные отъ волостныхъ сходовъ, по два отъ каждаго схода. Уполномоченные избираются волостными сходами, а послѣдніе составляются изъ крестьянъ-домохозяевъ по одному на каждые 10 дворовъ; избираемы могутъ быть крестьяне, принадлежащіе къ данному сельскому обществу, владѣющіе землей, проживающіе не менѣе года въ волости и ведущіе лично хозяйство (количество земли не ограничено); терминъ «крестьянинъ-домохозяинъ» ограничиваетъ пользованіе избирательнымъ правомъ однимъ лицомъ въ каждой семьѣ.

д. Въ съѣздахъ уполномоченныхъ отъ станицъ (Астраханской и Оренбургской губерній и области Войска Донского) участвуютъ лица, принадлежащія къ составу станицъ, состоящія одновременно домохозяевами, владѣющія казачьей или собственной землей и ведущія лично хозяйство.

е. Въ съѣздахъ уполномоченныхъ отъ рабочихъ участвуютъ лица, состоящія не менѣе 6 мѣсяцевъ рабочими въ фабричномъ предпріятіи или желѣзнодорожной мастерской, гдѣ общее число рабочихъ мужского пола, безъ различія возраста, не менѣе 50 человѣкъ; число уполномоченныхъ устанавливается

по слѣдующему расчету: въ предпріятіяхъ, съ общимъ числомъ рабочихъ мужского пола отъ 50 до 1000 по одному, а въ предпріятіяхъ, съ общимъ числомъ болѣе 1000 рабочихъ—по 1 на каждую полную тысячу.

Къ этимъ общимъ цензовымъ условіямъ статья 12 добавляетъ, что «никто не можетъ имѣть на выборахъ болѣе одного голоса». Каждый избиратель можетъ участвовать лишь въ одномъ съѣздѣ или одномъ разрядѣ избирателей; если цензъ даетъ ему право участія въ нѣсколькихъ съѣздахъ, избиратель имѣетъ право выбора, стѣсненное, однако, слѣдующими условіями (статья 61—63): крестьяне могутъ голосовать лишь по крестьянскимъ куріямъ, а рабочіе—только по рабочей куріи, даже если бы тѣ или другіе владѣли установленнымъ для другихъ съѣздовъ цензомъ.

Наконецъ, статья 123 устанавливаетъ слѣдующій порядокъ выборовъ: губернское избирательное собраніе прежде всего избираетъ: 1) въ губерніяхъ, управляемыхъ по общему учрежденію, а равно Тобольской и Томской и въ области Войска Донского—одного члена думы изъ числа выборщиковъ отъ съѣздовъ уполномоченныхъ отъ волостей; 2) въ губерніяхъ, управляемыхъ по общему учрежденію, за исключеніемъ Архангельской, а равно въ области Войска Донского—одного члена думы изъ числа выборщиковъ отъ съѣзда землевладѣльцевъ; 3) въ 25 перечисленныхъ губерніяхъ—одного члена думы изъ числа выборщиковъ отъ 1 или 2 съѣзда городскихъ избирателей; 4) въ остальныхъ губерніяхъ, управляемыхъ по общ. учр., кромѣ Ставропольской, а равно въ области Войска Донского—по одному члену думы изъ числа выборщиковъ отъ 1 и отъ 2 съѣзда городскихъ избирателей; 5) въ губерніяхъ Астраханской, Оренбургской и въ области Войска Донского—по одному члену думы изъ числа выборщиковъ отъ съѣздовъ уполномоченныхъ отъ казачьихъ станицъ, и 6) въ 6 перечисленныхъ губерніяхъ—по одному члену думы изъ числа выборщиковъ отъ съѣздовъ уполномоченныхъ отъ рабочихъ. Затѣмъ избирательное собраніе въ томъ же составѣ избираетъ изъ числа всѣхъ вообще имѣющихъ право участія въ немъ выборщиковъ, остальное, положенное распи-

саніемъ, число членовъ думы. Такимъ образомъ законъ закрѣпляетъ классовое и сословное представительство въ ущербъ общаго; кромѣ того, какъ мы видѣли, устанавливаются преимущества въ пользу нѣкоторыхъ классовъ.

Таково русское активное избирательное право; по общему правилу пассивное избирательное право, т.-е. право быть избраннымъ въ члены думы, совпадаетъ у насъ съ активнымъ правомъ, т.-е. правомъ избирать членовъ думы. Существеннымъ условіемъ въ этомъ отношеніи, однако, является принадлежность избираемаго къ той группѣ выборщиковъ (съѣзда, разряда, участка), гдѣ происходятъ данные выборы; этимъ сильно стѣсняется свобода выборовъ. Кромѣ того требуется согласіе баллотирующагося.

Изъ указаннаго общаго правила совпаденія активнаго и пассивнаго избирательнаго права сдѣланы, впрочемъ, слѣдующія исключенія: 1) волостные и станичные сходы составляются независимо отъ положенія о выборахъ и устанавливаемыхъ имъ условій избирательнаго права; въ нихъ, слѣдовательно, могутъ участвовать лица, не имѣющія права быть избранными въ гос. думу; 2) статья 128 лишаетъ пассивнаго избирательнаго права лицъ, «не знающихъ русскаго языка»; активнаго же права они не лишены; 3) статья 127 постановляетъ, что лица, занимающія должности по гражданской государственной службѣ съ опредѣленнымъ окладомъ содержанія, въ случаѣ избранія ихъ въ члены думы, обязаны оставить занимаемую ими должность; законодателемъ здѣсь руководила таже мысль огражденія чиновниковъ отъ политики; на практикѣ, однако, норма этой статьи постоянно обходилась правительствомъ, о чемъ нельзя не пожалѣть*);

*) На практикѣ выборовъ во всѣ 4 думы встрѣчались многіе примѣры оставленія избранныхъ депутатами чиновниковъ на государственной службѣ, съ сохраненіемъ за ними казеннаго содержанія. При первыхъ двухъ думахъ сенатъ былъ склоненъ толковать ст. 127 довольно строго (см. напр., указы 1 деп-та, 1906, № 197 и 201); но позднѣе онъ сталъ давать гораздо менѣе строгія разъясненія (указы 1 деп-та, 1907, № 33 и 201); послѣднія толкованія носятъ явно политическій характеръ. См., напр., *Лазаревскій*, Курсъ 1913 г., стр. 494—495.

4) статья 44 предоставляетъ рабочимъ активное избирательное право только тогда, когда они проработали въ данномъ предпріятіи не менѣе 6 мѣсяцевъ, для пассивнаго же права такого ограниченія времени не установлено.

ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ СПИСКИ.

20. Для осуществленія избирательнаго права конституціи всегда требуютъ регистраціи гражданъ; это необходимо, во-1-хъ, для опредѣленія тѣхъ группъ или категорій гражданъ, кои имѣютъ избир. право, въ отличіе отъ гражданъ, лишенныхъ этого права, а во-2-хъ, для нѣкотораго контроля тѣхъ лицъ, которыя пользуются своимъ избирательнымъ правомъ на данныхъ выборахъ. Чѣмъ шире обосновано избирательное право, тѣмъ меньшее практическое значеніе имѣетъ первая функція регистраціи; таковая осуществляется путемъ составленія *избирательныхъ списковъ*, въ которые вносятся тѣ граждане, кои имѣютъ избирательное право, а при выборахъ—отмѣчаются тѣ, которые таковое использовали (во избѣжаніе, напр., вторичной подачи голоса); во время выборовъ списки такимъ образомъ служатъ удостовѣреніемъ личности голосующаго.

Существуютъ два способа веденія избирательныхъ списковъ; въ одномъ случаѣ списки составляются ad hoc, отдѣльно для каждыхъ выборовъ, въ другомъ—списки составляются разъ навсегда и затѣмъ исправляются по мѣрѣ надобности. При существованіи всеобщаго избирательнаго права зачастую нынѣ ведутся одни общіе списки для всякихъ выборовъ, парламентскихъ, общинныхъ, городскихъ (напр. во Франціи); это наиболѣе простой способъ составленія списковъ. Въ прежнія времена почти повсемѣстно предпочитались списки ad hoc, теоретическимъ же оправданіемъ сему служила мысль о болѣе легкой приспособляемости такихъ списковъ къ требованіямъ дня, о болѣе легкой ихъ провѣркѣ и о большей, слѣдовательно, ихъ точности; практическое объясненіе этому можно найти въ

политическихъ соображеніяхъ, такъ какъ способъ этотъ всегда давалъ бо́льшую возможность административныхъ воздѣйствій и вліяній. Въ настоящее время большинство государствъ перешло къ системѣ постоянныхъ списковъ; затруднительность ихъ провѣрки легко устраняется различными техническими усовершенствованіями; къ тому же, въ политически-развитомъ обществѣ сами граждане зорко слѣдятъ за исправностью избирательныхъ списковъ. Въ частности особенно полезными являются гласность составленія и исправленія списковъ и надлежащимъ образомъ гарантированная отвѣтственность должностныхъ лицъ, составляющихъ списки.

Наше законодательство восприняло систему списковъ ad hoc; новые списки составляются для каждой новой думы уѣздными земскими и городскими управами, а въ нѣкоторыхъ случаяхъ, управами по дѣламъ земскаго хозяйства и полиціей (гдѣ нѣтъ земствъ); для волостныхъ выборовъ и выборовъ отъ рабочихъ списковъ вовсе не составляется, вслѣдствіе чего возможны постоянныя недоразумѣнія и злоупотребленія, а вмѣстѣ съ тѣмъ чрезвычайно затрудняется обжалованіе неисправностей. Большинство избирателей вносится въ списки безъ особаго о томъ заявленія (полож. о выбор., ст. 59); по заявленію вносятся только квартиронаниматели, не уплачивающіе квартирнаго налога, пенсіонеры, и лица, пользующіяся избирательнымъ правомъ по довѣренности (полож. о выбор., ст. 57—58). Гласность у насъ установлена довольно широкая: списки должны быть опубликованы, по крайней мѣрѣ, за четыре недѣли до выборовъ, а лицамъ заинтересованнымъ *) предоставляется ихъ обозрѣвать (ст. 68—69).

Жалобы на неправильности въ спискахъ подаются въ особую комисію (уѣздную по дѣламъ о выборахъ, ст. 49); свои рѣшенія комиссія должна объявлять жалобщику и затѣмъ опубликовывать; дальнѣйшаго обжалованія не допускается; комиссія можетъ исправлять списки также по собственной иниціативѣ

---

*) Таковыми считаются лица, признающія за собой избир. право (указъ сен. 1907 г., № 104).

(ст. 74—75). Право исправленія по собственной иниціативѣ принадлежитъ также губернской комиссіи по дѣламъ о выборахъ (составъ коей опредѣляется ст. 46 пол. о выб.); кромѣ того, исправленія могутъ быть предписаны правительств. сенатомъ (ст. 75), безъ ихъ опубликованія. Здѣсь необходимо отмѣтить бо̀льшія стѣсненія права жалобы въ сравненіи съ исправленіемъ списковъ различными инстанціями «въ порядкѣ надзора»; наше право не создало еще достаточныхъ гарантій отъ воздѣйствій администраціи на составленіе списковъ.

Согласно ст. 70, лица, не внесенныя въ избирательные списки..., въ выборахъ не участвуютъ; этимъ опредѣляется юридическое значеніе факта внесенія даннаго лица въ списки; ему обезпечивается этимъ осуществленіе его избирательнаго права.

ПОДАЧА ГОЛОСОВЪ.

21. Конституціи устанавливаютъ различные способы подачи гражданами своихъ голосовъ. Важную роль въ этомъ отношеніи играютъ два принципа: г л а с н о с т ь или т а й н а подачи голосовъ и способъ р а з д ѣ л е н і я избирательныхъ округовъ на у ч а с т к и, въ коихъ граждане должны подавать свой голосъ. Въ теченіе XIX вѣка защитники гласности очень часто указывали на необходимость таковой и въ данномъ случаѣ (Дж. С. Миллъ, Блюнчли, Вайцъ, Гнейстъ и мн. др.); между тѣмъ практика всѣхъ странъ выяснила неудобства гласности въ этомъ вопросѣ, вслѣдствіе чего даже тѣ законодательства, кои ее признавали, весьма скоро отъ нея отказывались (напр., Венгрія, Германія, Англія); только тайна голосованія въ состояніи обезпечивать гражданамъ независимость отъ политическихъ и административныхъ вліяній, только она можетъ ограждать меньшинство отъ насилій большинства; въ голосованіи играютъ роль столь многіе личные мотивы, что оглашеніе ихъ можетъ лишь стѣснять голосующихъ; гласность голосованія повсюду вызывала лишь массовое уклоненіе отъ выборовъ;

особенно же пагубной гласность оказывалась въ тѣхъ странахъ, въ коихъ сильно развита классовая, національная или религіозная рознь; тѣ немногія выгоды, которыя гласность можетъ приносить въ данномъ случаѣ, такимъ образомъ, значительно менѣе вызываемыхъ ею вредныхъ послѣдствій.

Что же касается избирательныхъ участковъ, то таковые устанавливаются, главнымъ образомъ, для удобства самихъ избирателей, дабы имъ не приходилось для подачи своего голоса отлучаться на болѣе продолжительное время изъ дома и отъ повседневныхъ занятій; чѣмъ меньше избирательные участки, тѣмъ это удобнѣе для гражданъ. День выборовъ обычно назначается распоряженіемъ главы государства, при чемъ праздники или воскресенья болѣе подходящіе дни для рабочаго и профессіональнаго люда; иногда требуется, чтобъ выборы происходили въ одинъ и тотъ же день во всемъ государствѣ, иногда же назначаются нѣсколько различныхъ дней; послѣдній порядокъ (нѣсколько дней) опасенъ тѣмъ, что предоставляетъ администраціи возможность оказывать вліяніе или давленіе, смотря по результату выборовъ предшествующихъ дней; единый день выборовъ, вслѣдствіе этого, предпочтительнѣе.

Наше законодательство признало принципъ тайны выборовъ, примѣнивъ его ко всѣмъ стадіямъ выборнаго производства (какъ при выборахъ записками, такъ и при баллотированіи шарами; ст. 97 и 124).

Территоріально имперія раздѣлена на избирательные округа, въ общемъ соотвѣтствующіе губернскому дѣленію; законъ 1907 г., однако, стѣснилъ нѣкоторыя мѣстности, урѣзавъ ихъ право представительства до чрезвычайнаго минимума. Меньшей единицей является уѣздъ; въ нѣкоторыхъ случаяхъ право раздѣленія на избирательные округа предоставлено министру внутреннихъ дѣлъ (ст. 29, 30 и 35 пол. о выб.); въ иныхъ случаяхъ дѣленіе произведено закономъ по національностямъ *).

---

*) Подробнѣе см. ст. *Э. Понтовича*, Раздѣленіе изб. съѣздовъ при выборахъ въ гос. думу; Труды С.-Пб. юридич. общества, томъ VI, 1912 г. (также въ журналѣ Право за 1912 г.).

Дни выборовъ губернскихъ избирательныхъ собраній назначаются монархомъ (ст. 118); прочіе выборы происходятъ въ сроки, назначаемые губернаторами (ст. 96); при этомъ не требуется одновременности выборовъ; ст. 84 требуетъ лишь по отношенію къ выборамъ уполномоченныхъ отъ волостей и станицъ назначенія ихъ «по возможности» въ одинъ и тотъ же день въ каждомъ уѣздѣ, а ст. 90 устанавливаетъ то же правило по отношенію къ выборамъ уполномоченныхъ отъ рабочихъ, но и здѣсь сдѣлана та же оговорка—«по возможности». Съ особеннымъ вниманіемъ останавливается законъ на внѣшнемъ порядкѣ производства выборовъ.

Право надзора вручено особымъ «комиссіямъ по дѣламъ о выборахъ» (гл. III, пол. о выб.); губернскія комиссіи образуются подъ предсѣдательствомъ предсѣдателя окружного суда, изъ предводителя дворянства, предсѣдателя губернской земской управы, городского головы губернскаго города, одного члена окружного суда, непремѣннаго члена губернскаго по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствія, непремѣннаго члена губернскаго присутствія и старшаго совѣтника губернскаго правленія; кромѣ того, губернаторъ можетъ приглашать въ комисію одного изъ начальниковъ мѣстныхъ губернскихъ учрежденій (ст. 46). Уѣздная комиссія состоитъ, подъ предсѣдательствомъ члена окружного суда, изъ уѣзднаго предводителя дворянства, мирового судьи, предсѣдателя уѣздной земской управы, городского головы и одного земскаго начальника*) (ст. 49). Комиссіи эти образованы по образцу смѣшанныхъ присутствій; нѣсколько увеличенъ лишь судейскій элементъ; нельзя при этомъ не пожалѣть, что законодатель не обратилъ достаточнаго вниманія на общественный элементъ; въ составѣ комиссій о выборахъ онъ могъ бы принести существенную пользу въ дѣлѣ контроля правильности выборовъ.

---

*) Измѣнено по закону о мѣстномъ судѣ, 1912 г.

ПРОВѢРКА ПОЛНОМОЧІЙ ДЕПУТАТОВЪ.

Л. Шалландъ, Провѣрка полномочій депутатовъ по русскому праву (журн. Мин. Юст., дек. 1913 г.); *Я. Магазинеръ*, Провѣрка дѣпутатскихъ полномочій (Право 1913 г., № 13); *Coville*, Contentieux de l'élection publique (Rennes, 1909); *Leser*, Untersuchungen über das Wahlprüfungsrecht des Deut. Reichstages (Leipzig 1908).

22. При выборахъ всегда возможны ошибки, неправильности, злоупотребленія, поэтому часто представляется необходимой провѣрка выборныхъ производствъ; конституціонные законы, такимъ образомъ, неизбѣжно должны предусматривать способы и средства подобной провѣрки, послѣ которой происходило бы утвержденіе выборовъ.

Конституціи можно въ этомъ отношеніи раздѣлить на двѣ главныхъ группы; согласно однѣмъ, право провѣрки и утвержденія выборовъ дано судамъ, согласно другимъ тѣ же задачи возложены на законодательныя палаты, которыя сами обязаны провѣрять полномочія своихъ членовъ. Съ точки зрѣнія теоріи первая система представляетъ много преимуществъ; независимая и безпартійная судебная инстанція являлась бы болѣе подходящимъ форумомъ для разсмотрѣнія подобныхъ дѣлъ и споровъ, чѣмъ законодательная палата, для которой всегда имѣется соблазнъ примѣненія къ этимъ дѣламъ политическихъ соображеній; рѣшенія авторитетной внѣ политики стоящей инстанціи создавали бы лучшія гарантіи безпристрастности въ дѣлахъ, въ коихъ политика всегда играетъ выдающуюся роль. Однако для успѣшнаго функціонированія этой системы требуется одно кардинальное условіе, абсолютная независимость, безпартійность и безпристрастность той судебной инстанціи, коей вручалась бы подобная функція; кромѣ англо-саксонскихъ странъ (да и то далеко не всѣхъ) подобной внѣ-партійности судовъ еще нигдѣ не достигнуто. Въ виду этого, на практикѣ вторая система до сего времени давала лучшіе результаты, чѣмъ первая; согласно ей, самъ парламентъ является единственнымъ и безапелляціоннымъ судьей правильности избранія его членовъ. Исторически

вторая система выросла изъ недовѣрія къ администраціи, а отчасти и къ судамъ, на кои правительство могло оказывать давленіе; во избѣжаніе подобныхъ политическихъ вліяній и воздѣйствій, континентально-европейскія конституціи предоставляютъ осуществленіе данной важной функціи самимъ законодательнымъ палатамъ; согласно этому, каждая палата должна сама провѣрять и утверждать выборы своихъ членовъ.

Въ этой области слѣдуетъ различать двѣ функціи, технически, иногда, раздѣляемыя: провѣрку выборныхъ производствъ и утвержденіе выборовъ; обѣ онѣ носятъ юрисдикціонный характеръ*); утвержденіе выборовъ производится либо законодательной палатой, либо судомъ, при чемъ постановленія по этому вопросу считаются всегда окончательными. Относительно опредѣленія объема и значенія первой функціи какъ въ теоріи, такъ и на практикѣ существуетъ контроверза; споръ идетъ о томъ, на какія стадіи выборовъ должно простираться подобное право провѣрки; de lege ferenda, чѣмъ шире поставлено право провѣрки, тѣмъ лучше; но на практикѣ очень многія конституціи стѣсняютъ и сокращаютъ его до чрезвычайности.

Въ виду сложности вопросовъ, подлежащихъ въ этомъ отношеніи разрѣшенію, первоначальная провѣрка выборныхъ производствъ повсюду возлагается на парламентскія комиссіи, а затѣмъ, только съ докладами послѣднихъ, разсматривается общими собраніями законодательныхъ палатъ. Палаты либо утверждаютъ выборы, признавая ихъ правильными, либо кассируютъ ихъ; въ послѣднемъ случаѣ назначаются новые выборы; иногда, впрочемъ, найденныя неправильности столь незначительнаго характера, что палата не отмѣняетъ выборовъ, довольствуясь доведеніемъ неправильностей до свѣдѣнія подлежащихъ инстанцій. Въ большинствѣ конституцій для отмѣны выборовъ требуется квалифицированный кворумъ общаго собранія законодательной палаты.

Въ русскомъ правѣ порядокъ провѣрки полномочій депу-

---

*) Contra *Coville*, Le contentieux de l'élection publique; C. считаетъ провѣрку выборовъ административнымъ актомъ.

татовъ вызывалъ уже не разъ споры и довольно острые конфликты. Пока дума была законосовѣщательнымъ органомъ, провѣрка выборовъ возлагалась на сенатъ (ст. 58—60 пол. о выб., 6 авг. 1905 г.), что представлялось исторически и политически вполнѣ естественнымъ. Дѣло, однако, измѣнилось кореннымъ образомъ съ превращеніемъ думы въ законодательный органъ; сенатъ, не пользуясь политической независимостью, не былъ подходящимъ органомъ для провѣрки выборовъ; это сознавалось самимъ законодателемъ, возложившимъ вслѣдствіе этого данную функцію (по закону 11 декабря 1905 г.) на гос. думу, при чемъ ей было предоставлено право провѣрки выборовъ во всѣхъ стадіяхъ производства; при отмѣнѣ, производство возобновлялось съ той стадіи, до которой произошла отмѣна. Данное правило было однако отмѣнено закономъ 3 іюня 1907 г.; нынѣ гос. дума провѣряетъ лишь послѣднюю стадію выборовъ, а затѣмъ ихъ утверждаетъ*). Порядокъ провѣрки регулируется статьями: 102 осн. зак. и 359—362 пол. о выб., а въ подробностяхъ: наказами нашихъ палатъ (§§ 3—19 дум. наказовъ 1912 и 1914 гг. и §§ 13—21 наказа г. сов., 1907 г.).

Провѣрка и утвержденіе выборовъ у насъ также носятъ юрисдикціонный характеръ; эти постановленія думы не подлежатъ пересмотру**). De lege ferenda необходимо было бы предоставить думѣ гораздо болѣе широкія полномочія, имѣвшіяся, напр., у ней по закону 11 декабря 1905 г. Интересно отмѣтить, что практика думы не стѣсняется выходить за рамки, поставленныя закономъ 1907 г.; дума зачастую провѣряла и болѣе раннія стадіи выборнаго производства; даже само правительство шло иногда въ томъ же направленіи (напр., по д. Чхеидзе, 1910 г.); очевидно, что рамки закона 1907 г. слишкомъ тѣсны для думы и неизбѣжно вызываютъ распространительное толкованіе.

---

*) По отношенію къ нѣкоторымъ мѣстностямъ имперіи, впрочемъ, сохраненъ прежній порядокъ 1905 г.

**) I отдѣлъ гос. думы рѣшилъ въ 1910 г. дѣло иначе, что представляется неправильнымъ; см. *Шалландъ*, о. с., § III.

Государственный совѣтъ имѣетъ право провѣрки выборовъ своихъ членовъ во всѣхъ стадіяхъ выборнаго производства.

Провѣрка полномочій членовъ думы производится отдѣлами и подотдѣлами, составляемыми по жребію, между коими выборныя производства распредѣляются въ алфавитномъ порядкѣ избирательныхъ округовъ (§ 4—5, 1912 и 1914 гг.) *); всего имѣется 11 отдѣловъ. Общему собранію представляются на утвержденіе сначала необжалованные выборы и тѣ, въ коихъ не усмотрѣно неправильностей (§ 12); затѣмъ дума приступаетъ къ обсужденію спорныхъ выборовъ; отмѣна выборовъ постановляется большинствомъ ⅔ голосовъ. Въ случаяхъ найденныхъ неправильностей дума обязана извѣщать о таковыхъ предсѣдателя совѣта министровъ, для принятія правительствомъ соотвѣтствующихъ мѣръ (§ 20 наказа 1912 г. и 19, наказа 1914 г.). Спорными считаются выборы въ тѣхъ случаяхъ, когда сама дума найдетъ неправильности или злоупотребленія въ производствѣ, либо когда они обжалованы; жалобы приносятся въ уѣздныя и губернскія комиссіи по дѣламъ о выборахъ (пол. о выб., ст. 46 и 49) въ трехдневный срокъ; постановленія губернской комиссіи могутъ быть обжалованы въ сенатъ (ст. 112 и 114), а выборы депутата—въ думу (ст. 142). При отмѣнѣ выборовъ, новые выборы производятся тѣмъ же составомъ выборщиковъ (ст. 144); если отмѣнено все данное производство, производятся новые выборы (ст. 113 и 144).

Депутату, выборы коего оспариваются, предоставляется давать объясненія: въ общемъ собраніи, въ отдѣлѣ и подотдѣлѣ; но въ голосованіи онъ участвовать не можетъ; тѣ же постановленія мы находили и въ наказѣ гос. совѣта (§ 8 дум. нак. 1912 и 1914 гг. и §§ 17 и 19 сов. нак.). Въ общемъ собраніи разрѣшаются два вопроса: сначала о признаніи выборовъ правильными, а затѣмъ о ихъ утвержденіи; въ случаѣ признанія выборовъ неправильными, баллотируется вопросъ о ихъ отмѣнѣ,

---

*) Въ гос. совѣтѣ эти функціи возложены на комиссію личнаго состава, носящую постоянный характеръ (§§ 13 и 29 наказа) и составляемую по пропорціональной системѣ.

при чемъ для отмѣны требуется, какъ сказано, большинство $^2/_3$ голосовъ (173 д. нак. 1912 г. и 182 д. нак. 1914 г.); благодаря этому можетъ получиться (на практикѣ уже не разъ встрѣчавшееся) слѣдующее странное положеніе: выборы могутъ быть признаны неправильными, а депутатъ все же утвержденъ въ своемъ званіи!

Согласно § 19 д. наказа 1912 г. (§ 18, наказа 1914 г.) «каждый членъ гос. думы пользуется всѣми правами, ему по закону предоставленными, пока не состоится постановленія гос. думы объ отмѣнѣ его выборовъ»; депутатъ считается народнымъ представителемъ съ момента состоявшихся его выборовъ; въ случаѣ оспариваемыхъ выборовъ, существуетъ презумпція въ его пользу, впредь до отмѣны выборовъ.

ИММУНИТЕТЪ ДЕПУТАТОВЪ.

Л. Шалландъ, Иммунитетъ народныхъ представителей, Юрьевъ, 1—2, 1911—1913 гг.; *Н. Лазаревскій*, Курсъ 1913 г., ч. IV, отд. 3, гл. 1; *А. Жижиленко*, О безотвѣтственности народныхъ представителей, Ярославль 1909 г.; *П. Люблинскій*, Конституціонная или административная гарантія, Юр. Записки Яросл. Демид. Лицея, вып. IV (XIV), 1912 г.; *П. Пусторослевъ*, Русс. уголовно-судебное право, 1914, вып. 1, § 97.

Безотвѣтственность.

23. Члены законодательныхъ палатъ повсюду пользуются нѣкоторыми привилегіями, въ совокупности называемыми иммунитетомъ, среди коихъ безотвѣтственность играетъ выдающуюся роль. Таковая заключается въ свободѣ депутата отъ преслѣдованія (судебнаго или административнаго) за сужденія, высказанныя имъ при исполненіи обязанностей своего званія. Единственнымъ средствомъ воздѣйствія на депутата является дисциплинарная власть той палаты, къ которой онъ принадлежитъ, другими словами, только данная палата имѣетъ право воздѣйствія на депутата и контроля его сужденій во время парламентской работы, притомъ безразлично законодательной ли, или административной, въ общемъ собраніи, или въ комиссіяхъ.

Историческій привилегія безотвѣтственности выростала и складывалась на почвѣ борьбы парламента съ королевской властью и всегда служила однимъ изъ наиболѣе яркихъ средствъ упроченія конституціонализма. Безъ свободы слова не въ состояніи осуществлять своихъ задачъ ни одинъ парламентъ. Ранѣе другихъ государствъ, свобода слова прочно обосновалась въ Англіи, а затѣмъ уже была воспринята континентальными конституціями*). Но, вслѣдствіе того, что данная привилегія всегда являлась средствомъ упроченія власти парламента, а не цѣлью его дѣятельности, теоретическое ея обоснованіе было дано гораздо позднѣе; государствовѣды не задумывались первоначально надъ ея теоретическимъ оправданіемъ, считая ее лишь естественнымъ средствомъ парламентской борьбы, когда же данная привилегія уже укрѣпилась въ конституціонномъ правѣ различныхъ государствъ, ее просто называли ancienne coutume, ancient custom of parliament, и т. п. (Coke, Blackstone, Montesquieu, Rousseau и мн. др.).

Одной изъ первыхъ теоретическихъ конструкцій было ученіе К. Цахаріэ, 1834 г.**), выводившаго привилегію безотвѣтственности депутатовъ изъ идеи народнаго суверенитета***); построеніе Цахаріэ не нашло себѣ, однако, послѣдователей. Болѣе удачными были слѣдующія попытки, искавшія обоснованія привилегіи въ характерѣ самой дѣятельности депутатовъ. Самой привилегіи, конечно, никто не оспаривалъ, но требовалось доказать ея предѣлы, отличіе ея отъ привилегій должностныхъ лицъ и тѣ основанія, на коихъ она покоится. Французская теорія воспользовалась для своихъ конструкцій въ этой области любимымъ ученіемъ о раздѣленіи властей, долго игравшимъ роль фетиша французскаго госуд. права; депутаты, согласно

---

*) Подробнѣе см. *Шалландъ*, о. с., т. I, часть историческая.

**) *K. S. Zachariä*, Archiv für civil. Praxis, 1834, Bd. VII.

***) У насъ эта довольно наивная точка зрѣнія воспроизведена *А. фонъ-Резономъ;* см. его ст. Объ особенныхъ правахъ выборныхъ членовъ г. с. и членовъ г. думы; С-Пб. 1909 г. (Первоначально она была напечатана въ журналѣ мин. юст.).

этому, не были никому подсудны, кромѣ власти парламента, такъ какъ они призваны осуществлять законодательную власть. Недостатокъ подобной чисто-процессуальной или формальной конструкціи заключается въ томъ, что ею вовсе не обнимаются элементы матеріально-правовые, несомнѣнно содержащіеся въ понятіи данной привилегіи*).

Большинство современныхъ теоретиковъ видитъ въ этой привилегіи матеріально-правовой институтъ, считая, другими словами, дѣянія депутатовъ, совершенныя при исполненіи ими своихъ обязанностей, непреступными; данная привилегія, слѣдовательно, выводится изъ существа функцій депутатовъ**). Это общее опредѣленіе, однако, требуетъ, кромѣ того, историческаго объясненія; съ послѣдней точки зрѣнія, привилегія безотвѣтственности всегда являлась средствомъ упроченія парламентской власти въ ея борьбѣ съ элементами стараго режима, оправдываясь недовѣріемъ парламентовъ къ органамъ администраціи и суда.

Этимъ объясняется, что, когда въ государствѣ прочно устанавливается правовой порядокъ и исчезаютъ возможности посягательствъ на свободу слова народ. представителей, сокращается практическое значеніе и данной привилегіи, иногда даже становящейся излишней.

Указанная историческая роль института безотвѣтственности депутатовъ находитъ себѣ блестящее подтвержденіе и въ судьбѣ аналогичныхъ постановленій нашей конституціи. Новые осн. законы не могли обойти вопросъ молчаніемъ, тѣмъ болѣе, что уже въ до-реформенное время чувствовалась потребность обезпеченія законосовѣщательнымъ органамъ извѣстной самостоятельности, ограждая ихъ отъ постороннихъ вліяній; съ

---

*) Проф. *Шалландъ* впадаетъ въ другую крайность, принимая во вниманіе одни матеріально-правовые элементы и отрицая элементы процессуальнаго характера.

**) См. литературу, приводимую у *Шалланда*, т. II, стр. 32 и сл.; также рецензію *К. Соколова*, Право 1914 г., № 14. Contra самъ *Шалландъ*, II, стр. 37.

этою цѣлью уже въ учрежденіи гос. совѣта 1842 г. имѣлась особая статья (89), гарантировавшая членамъ совѣта «свободу мнѣній» и сохранившаяся вплоть до реформы 1906 г. (ст. 34 по изд. 1901 г.); но таковая, конечно, не имѣетъ ничего общаго съ привилегіей безотвѣтственности *); она устанавливаетъ лишь особый порядокъ отвѣтственности членовъ совѣта лично передъ монархомъ.

Лѣтомъ 1905 года, когда зарождалась наша конституція, мы находимъ постепенное превращеніе этого до-реформеннаго принципа въ конституціонную привилегію. Булыгинскій проектъ учрежденія совѣщательной думы воспроизвелъ въ точности текстъ ст. 34 учр. гос. сов., придавъ ему, совершенно очевидно, и прежнее значеніе гарантій лишь отъ внѣшнихъ вліяній, а не безотвѣтственности. Но уже совѣтъ министровъ, разсматривавшій Булыгинскій проектъ, обратилъ вниманіе на недостаточность такой постановки вопроса, указавъ, что сужденія членовъ думы должны быть «вполнѣ свободны»; текстъ соотвѣтственной статьи (37) былъ измѣненъ, получивъ гораздо болѣе опредѣленную редакцію (14)**).

Въ такомъ видѣ институтъ этотъ былъ включенъ въ положеніе 6-го августа, гдѣ говорилось, что «члены думы пользуются полною свободою сужденій и мнѣній по дѣламъ, подлежащимъ вѣдѣнію думы»; но и по отношенію къ этой статьѣ возникло сомнѣніе, не предусматривается ли ею одинъ лишь особый порядокъ отвѣтственности, а не безотвѣтственность членовъ думы. Только при окончательномъ превращеніи законосовѣщательной думы въ законодательную совершилось eo ipso и превращеніе этого института въ привилегію безотвѣтственности; съ этого

---

*) Совершенно непріемлемыми представляются разсужденія *фонъ-Резона*, о. с., стр. 76 и сл., стремящагося установить преемственную зависимость и связь этой статьи учрежденія гос. совѣта съ современнымъ институтомъ безотвѣтственности. Его конструкція, впрочемъ, получила единогласно-отрицательную оцѣнку нашей спеціальной литературы; подробнѣе см. *Шалландъ*, II, стр. 40, § 150, и слѣд.

**) Матеріалы по учрежденію гос. думы, 1905 г., изд. неофф., стр. 12.

момента мы имѣемъ дѣло съ конституціоннымъ принципомъ, неизвѣстнымъ нашему прежнему праву.

Начало безотвѣтственности выражено въ статьѣ 14 учр. гос. д., гласящей: «члены гос. думы пользуются полною свободой сужденій и мнѣній по дѣламъ, подлежащимъ вѣдѣнію думы, и не обязаны отчетомъ предъ своими избирателями»; послѣдняя прибавка объ «отчетахъ» имѣетъ въ виду устранить императивные мандаты; первоначально она была помѣщена въ особой статьѣ, но затѣмъ соединена въ одну Петергофскимъ совѣщаніемъ*); она противорѣчитъ указанной выше современной тенденціи западнаго права, направленной къ установленію болѣе прочныхъ связей между народными представителями и ихъ избирателями. Статья 5 учр. гос. сов. повторяетъ дословно прежнюю статью до-реформеннаго учрежденія, но кромѣ нея включена новая статья 26, согласно которой члены совѣта «въ отношеніи свободы сужденій и мнѣній по дѣламъ, подлежащимъ вѣдѣнію совѣта, подчиняются соотвѣтственнымъ правиламъ, постановленнымъ для членовъ государственной думы»; это интересное обстоятельство объясняетъ намъ, что законодатель явно считалъ прежнюю статью (повторенную статьей 5 учр. гос. сов.) недостаточной и включилъ параллельно съ ней новую о принципѣ безотвѣтственности**).

Но рядомъ съ этими ясными опредѣленіями имѣется еще одна статья, 22, учр. гос. д. ***), гласящая: «члены гос. думы за преступныя дѣянія, совершенныя при исполненіи или по поводу исполненія обязанностей, лежащихъ на нихъ по сему званію, привлекаются къ отвѣтственности въ порядкѣ и на основаніяхъ, установленныхъ для привлеченія къ отвѣтственности высшихъ чиновъ государственнаго управленія (учр. г. с.,

---

*) Протоколы, стр. 42.

**) Этимъ еще разъ подтверждается несостоятельность разсужденій *фонъ Резона* о преемственности принциповъ конституціоннаго и дореформеннаго права.

***) Въ проектѣ учрежденія думы 6 августа 1905 г. статья 22 стояла подъ номеромъ 20. Въ учрежденіи г. совѣта ей соотвѣтствуетъ ст. 68, п. 4.

ст. 86—95)»; порядокъ же этотъ сводится къ слѣдующему: донесенія и жалобы *) на преступленія членовъ законодательныхъ палатъ приносятся на Высочайшее имя и, если удостоиваются Высочайшаго «уваженія», передаются на разсмотрѣніе перваго департамента гос. совѣта, которому подлежитъ постановить либо о прекращеніи дѣла, либо о преданіи суду; постановленіе департамента вновь передается на Высочайшее благовоззрѣніе и, если преданіе суду удостоится утвержденія, дѣло поступаетъ въ Верховный уголовный судъ. Такимъ образомъ можетъ возникнуть явное противорѣчіе со статьей 14, такъ какъ легко могутъ встрѣтиться «преступленія слова», совершенныя депутатомъ во время законодательныхъ или иныхъ преній, голосованій и т. д. Наша судебная практика не преминула этимъ воспользоваться **).

Такимъ образомъ возникаетъ необходимость точно установить соотношеніе этихъ, повидимому, противорѣчащихъ другъ другу статей***). Сенатъ далъ толкованіе этихъ статей (рѣшеніе 15 октября 1912 г. по д. Гололобова—Кузнецова), которое, однако, едва ли можетъ быть признано удачнымъ; по мысли общ. собранія перваго и касс. департаментовъ, члены думы подлежатъ уголовной отвѣтственности за свои сужденія и мнѣнія, если таковыя заключаютъ въ себѣ признаки преступнаго дѣянія, и могутъ предаваться Верховному уголовному суду за всѣ преступныя дѣянія, учиненныя при исполненіи или по поводу исполненія своихъ обязанностей****). Сенатскимъ рѣшеніемъ,

---

*) *Лазаревскій* (Курсъ 1913 г., стр. 514) почему-то упоминаетъ объ однѣхъ только жалобахъ, забывая о донесеніяхъ, которыя на практикѣ могутъ встрѣчаться также часто.

**) Дѣла Шрага, Федорова, Кузнецова, Пуришкевича; подробности дѣла Кузнецова см. у *Люблинскаго*: Конституціонная или административная гарантія; Юр. записки Яр. Демид. Лицея, вып. 4 (XIV) 1912.

***) Вопросъ этотъ уже имѣетъ обширную литературу; его подробно касаются *Шалландъ*, *Жижиленко*, *Лазаревскій*, его же обсуждало Спб. Юрид. общество 14 марта 1909 *(Жижиленко—Мейендорфъ)*.

****) Сенатъ считаетъ, кромѣ того, примѣнимыми къ нимъ ст. 91, 92, 95 уч. госуд. сов. и ст. 1112 у. у. суд., и отрицаетъ возможность

во-первыхъ, уничтожается всякій смыслъ статьи 14 учр. гос. д. такъ какъ согласно подобному толкованію члены думы не только не могутъ пользоваться «полной свободой» слова, но даже—никакой свободы не имѣютъ; во-вторыхъ, сенатъ оставилъ въ сторонѣ ясныя постановленія ст. 540 уст. уг. суд., а въ-третьихъ, далъ толкованіе, по духу своему противорѣчащее нашему конституціонному законодательству и основному смыслу привилегіи безотвѣтственности депутатовъ.

Ст. 14 у. г. д. опредѣленно и недвусмысленно устанавливаетъ безотвѣтственность за всѣ дѣянія (и въ томъ числѣ, слѣдовательно, за словесные деликты), совершенныя депутатомъ при исполненіи обязанностей (т.-е. когда его дѣятельность носитъ официальный характеръ); привилегія эта распространяется какъ на всѣхъ членовъ государственной думы, такъ и на выборныхъ членовъ государственнаго совѣта.

Статья же 22 имѣетъ въ виду лишь д о л ж н о с т н ы я преступленія депутатовъ, никоимъ образомъ не касаясь ихъ сужденій и мнѣній. Такое толкованіе подтверждается и тѣмъ, что законодатель говоритъ здѣсь о дѣяніяхъ, совершенныхъ «при исполненіи или по поводу исполненія обязанностей, лежащихъ на нихъ (депутатахъ) по сему званію»; терминологія эта спеціально установлена у насъ какъ разъ именно для должностныхъ преступленій. Норма ст. 22 подчинена основному принципу ст. 14; при другомъ толкованіи (т.-е. подчиненіи смысла статьи 14 статьѣ 22, какъ это сдѣлалъ сенатъ) статья 14 теряетъ всякій свой смыслъ*).

За «преступленія слова», содѣянныя депутатомъ при исполненіи обязанностей, воздѣйствіе можетъ послѣдовать единственно въ дисциплинарномъ порядкѣ (властью предсѣдателя или самой палаты); съ точки зрѣнія государственной это оправ-

---

прекращенія подобныхъ дѣлъ примиреніемъ. Текстъ этого рѣшенія опубликованъ въ Правѣ 1912 г., № 49.

*) Подробнѣе см. прекрасную критику проф. *Шалланда;* ст. 14 вызвала, между прочимъ, сужденія совѣта министровъ, ошибочность коихъ отмѣчена у *Лаваревскаго;* Курсъ 1913 г., стр. 515, прим. 3.

дывается, какъ мы видѣли, важностью тѣхъ задачъ, кои возлагаются на депутатовъ, съ точки же зрѣнія личной (напр., при оскорбленіи) важно не столько наказаніе обидчика-депутата, сколько его публичное осужденіе, которое и осуществляется наложеніемъ дисциплинарнаго взысканія; публичное осужденіе палатой своего члена обычно имѣетъ гораздо болѣе тяжкія для обидчика послѣдствія, чѣмъ какое-либо государственное его наказаніе*). Порядокъ и способы примѣненія къ депутату дисциплинарныхъ взысканій и воздѣйствій опредѣляются наказами палатъ.

Неприкосновенность.

24. Весьма тѣсно съ привилегіей безотвѣтственности связана другая привилегія—неприкосновенности народныхъ представителей (также входящая слѣдовательно въ составъ понятія депутатскаго иммунитета); практическое ихъ значеніе одинаково и зачастую бывало взаимно зависимо; основная цѣль ихъ существованія также почти одна и та же. Изъ этого часто вытекало ихъ теоретическое смѣшеніе; между тѣмъ институты эти весьма различны какъ съ точки зрѣнія теоріи, такъ и ихъ историческаго развитія.

Исторически институтъ неприкосновенности депутатовъ гораздо моложе безотвѣтственности; кромѣ того, тогда какъ вторая развивалась на практикѣ и утверждалась постепенно, первая явилась дѣтищемъ теоріи, философіи государствовѣдѣнія XVIII вѣка; безотвѣтственность, какъ мы видѣли, является смѣшаннымъ институтомъ процессуально- и матеріально-правовымъ, неприкосновенность же институтомъ чисто процессуальнымъ.

---

*) Выдающуюся роль въ этихъ случаяхъ играетъ публичность парлам. отчетовъ и гласность засѣданій парламента.

Идея необходимости гарантировать народнымъ представителямъ неприкосновенность отъ посягательствъ королевской власти зародилась въ пылу борьбы философіи XVIII вѣка съ эксцессами абсолютизма; послѣ нѣкоторыхъ исканій была найдена формула огражденія личности депутата отъ посягательствъ судебной и административной власти. Первыя французскія конституціи конца XVIII вѣка особенно настойчиво проводили этотъ принципъ неприкосновенности, памятуя факты близкаго для нихъ прошлаго, разныхъ lettres de cachet, арестовъ, преслѣдованій и т. д.

Въ первой половинѣ XIX вѣка произошла довольно быстрая рецепція этого института какъ теоріей, такъ и молодой конституціонной практикой европейскихъ государствъ *). Къ серединѣ XIX вѣка оба института уже объединяются въ одномъ ученіи объ иммунитетѣ народныхъ представителей. Законодательства, однако, рѣзко раздѣлились на двѣ группы: французско-бельгійскую, согласно принципу которой запрещается всякое возбужденіе дѣла о преслѣдованіи депутата (судомъ или администраціей) безъ разрѣшенія палаты, и германскую, которой воспрещается только лишеніе безъ разрѣшенія палаты свободы депутата, а не возбужденія преслѣдованія.

Политическая цѣль института неприкосновенности та же, какъ и цѣль привилегіи безотвѣтственности; она заключается въ огражденіи депутата отъ внѣшнихъ вліяній и воздѣйствій и объясняется исторически недовѣріемъ къ судебной и административной власти и борьбой парламента съ пережитками стараго режима; вслѣдствіе этого объемъ привилегіи можетъ колебаться въ зависимости отъ мѣстныхъ политическихъ условій; направлена же она главнымъ образомъ противъ недобросовѣстныхъ обвиненій депутатовъ путемъ огражденія ихъ личности отъ какого бы то ни было преслѣдованія (судебнаго или административнаго); лишеніе депутата свободы и преслѣдованіе его (судомъ или администраціей) можетъ, согласно этому, про-

---

*) Подробнѣе см. *Шалландъ*, о. с., т. I.

исходить лишь съ разрѣшенія той палаты, которой онъ является членомъ. Но какъ и въ безотвѣтственности, въ институтѣ неприкосновенности мы имѣемъ ограждение не личныхъ интересовъ самого депутата, а интересовъ и функцій парламента; изъ этого послѣдняго положенія вытекаетъ важное слѣдствіе: депутаты не могутъ отказываться отъ иммунитета. Не слѣдуетъ, однако, дѣлать изъ этого другого крайняго вывода, состоящаго въ отрицаніи за иммунитетомъ характера субъективнаго права депутата (въ признаніи его, напр., рефлексомъ объективнаго права, какъ это дѣлали нѣкоторые германскіе юристы); существуетъ много публичныхъ правъ, отъ коихъ субъектъ не можетъ по доброй волѣ отказываться.

Русское современное право устанавливаетъ институтъ депутатской неприкосновенности въ ст. 15 и 16 учр. гос. д. и ст. 27 учр. гос. сов., но, къ несчастью, смыслъ этихъ статей, какъ уже неоднократно указывалось нашей литературой, представляется далеко не яснымъ. Историческое происхожденіе этихъ статей различное *); ст. 15 учр. гос. д. была выработана еще Булыгинымъ и включена въ положеніе 6 авг. 1905 г.; она имѣла въ виду ограждение депутатовъ отъ вліянія администраціи; статья же 16 учр. гос. д. появилась лишь при превращеніи думы въ законодательный органъ (учрежденіе 20 февраля 1906 г.), какъ необходимый институтъ конституціоннаго права, и направлена въ защиту депутатовъ отъ посягательствъ судебной власти. Такимъ образомъ, различныя по своему содержанію, эти двѣ статьи учр. гос. д. дополняютъ другъ друга и должны были бы исключать всякое внѣшнее воздѣйствіе на личность депутата, пока таковой участвуетъ въ парламентской дѣятельности.

Присматриваясь ближе къ постановленіямъ указанныхъ двухъ статей учреж. гос. д., мы находимъ, что ст. 15, ограждая депутата отъ воздѣйствія на него административной власти, имѣетъ въ виду лишь его личную свободу **);

---

*) Подробнѣе см. *Шалландъ*, II, гл. 24, стр. 381 и сл.

**) *Шалландъ* и др. авторы перечисляютъ здѣсь слѣдующіе виды воздѣйствія на личность депутата: запрещеніе отлучки, арестъ, гласный

другія формы воздѣйствія (напр., на его имущество, въ видѣ штрафа, закрытія торговаго заведенія) допустимы; сомнѣнія вызываетъ только обыскъ; если онъ касается личности депутата, онъ, конечно, безусловно недопустимъ, но возможенъ ли обыскъ его квартиры или дома? Поскольку здѣсь можетъ встрѣтиться стѣсненіе личности депутата (какъ то имѣло мѣсто, когда депутата Петровскаго заперли во время обыска квартиры, въ которой онъ жилъ), мѣры администраціи противозаконны, но и только; ст. 15 не даетъ основанія къ установленію неприкосновенности имущества или жилища депутата; de lege ferenda это, конечно, неправильная постановка вопроса, такъ какъ имущественные ущербы (напр., закрытіе торговаго заведенія или денежный штрафъ) могутъ быть для депутата столь же стѣснительны, какъ и личное задержаніе, а квартирные обыски, выемки корреспонденціи и т. п. даже непосредственно мѣшать правильному отправленію имъ своихъ депутатскихъ обязанностей.

Что касается срока дѣйствія этой привилегіи, то таковой распространяется на весь періодъ, на который данное лицо избрано депутатомъ, т.-е. на сессіонные и между-сессіонные періоды, а также на то время, когда депутатъ временно удаленъ изъ палаты дисциплинарнымъ порядкомъ; но разъ онъ лишенъ или лишился званія депутата, eo ipso прекращаетъ свое дѣйствіе и названная привилегія.

Статья 16 ограждаетъ депутата отъ воздѣйствій судебной власти въ самомъ широкомъ смыслѣ, обнимая собой, слѣдовательно, всѣ судебные органы. Но зато средство запрещеннаго воздѣйствія здѣсь ясно указано; ст. 16 имѣетъ въ виду только лишеніе свободы, а не какое-либо иное воздѣйствіе. Здѣсь опять-

---

надзоръ полиціи, высылка, удаленіе изъ крестьянской общины, личные обыски; но само собой понятно, перечень этотъ имѣетъ лишь примѣрный характеръ. Полицейскіе аресты являются у насъ весьма распространенной формой лишенія свободы; къ этому ст. 15 прибавляетъ expressis verbis «задержаніе за долги», хотя и отмѣненное въ общемъ порядкѣ, но еще извѣстное нашему закону въ случаяхъ торговой несостоятельности.

таки имѣется въ виду ограждение лишь свободы личности депутата. Въ нашей практикѣ возникъ вопросъ, распространяется ли это понятіе на лишеніе свободы по приговору суда или только на предварительное задержаніе; въ принципѣ слѣдовало бы признать болѣе широкое толкованіе правильнымъ, согласно которому дѣйствіе ст. 16 распространяется на всякое лишеніе свободы; наша судебная практика, однако, пошла инымъ путемъ; сенатъ (рѣш. 10 ноября 1909, № 8) постановилъ, что ст. 16 не освобождаетъ депутата отъ судебнаго приговора, которой, слѣдовательно, можетъ быть приведенъ въ дѣйствіе и во время думской сессіи и безъ разрѣшенія думы; толкованіе это врядъ ли можно признать правильнымъ *). Кромѣ того имѣется и другое ограниченіе нормы ст. 16, въ сравненіи со статьей 15; статья 16 имѣетъ въ виду одно лишеніе свободы, статья же 15 всякое ограниченіе свободы. Далѣе, статья 16 не запрещаетъ безусловно лишенія депутата свободы; таковое можетъ имѣть мѣсто, но лишь при обязательномъ условіи—испрошенія судебной властью разрѣшенія гос. думы; въ отличіе отъ статьи 15, дѣйствующей все время дѣйствія депутатскихъ полномочій, ст. 16 дѣйствуетъ лишь во время сессіи палаты; такимъ образомъ, во время перерыва депутатъ можетъ быть арестованъ судебной властью **).

Наконецъ, ст. 16 дѣлаетъ и другое исключеніе; депутатъ можетъ быть лишенъ свободы, если будетъ застигнутъ на мѣстѣ преступленія, «или на слѣдующій день»; въ пер-

---

*) Мы совершенно не согласны съ проф. *Шалландомъ*, утверждающимъ, что рѣшеніе сената, во-1-хъ, обосновано на communis opinio doctorum, а во-2-хъ, что оно теоретически правильно; о. с., II, § 140, стр. 388 и сл. См. также мотивировку депутата *Гессена*, стен. отчетъ за 1907, сесс. 2, т. 1, стр. 1422 и *Ѳ. Кокошкина*, Русс. Вѣдомости, 24 сент. 1908 г., № 221 (у Шалланда опечатка на стр. 402, примѣчаніе 4).

**) По мнѣнію пр. *Шалланда* (II, 401) требуется только предшествующее аресту депутата разрѣшеніе думы; когда же депутатъ арестованъ до начала сессіи, на дальнѣйшее его содержаніе подъ арестомъ разрѣшенія не требуется; это безусловно неправильно; правда, согласно сен. рѣш. 1909 (№ 8) разрѣшенія думы не требуется для приведенія въ испол-

вомъ случаѣ мы имѣемъ довольно распространенную на Западѣ формулу, во второмъ же, въ словахъ «или на слѣдующій день»—ничѣмъ не оправдывающуюся специфическую прибавку *).

Депутатъ кромѣ того можетъ быть лишенъ свободы по Высочайше утвержденному постановленію перваго департамента гос. совѣта, когда онъ предается Верховному уг. суду «за преступленія, совершенныя при исполненіи или по поводу исполненія обязанностей»; ст. 22 учр. гос. д.

Гос. дума, обсуждая вопросъ разрѣшенія на лишеніе депутата свободы, можетъ касаться обстоятельствъ всего дѣла, нисколько не будучи чѣмъ-либо ограничена **).

Привилегія, устанавливаемая ст. 16, прекращаетъ свое дѣйствіе, какъ только кончается сессія думы, а также, если депутатъ откажется отъ своего званія (по ст. 17) или лишится такового (по ст. 13, 18, 19); моментомъ потери депутатомъ званія слѣдуетъ считать вступленіе въ силу соотвѣтственнаго постановленія думы (ст. 21).

Если дума откажетъ въ разрѣшеніи ареста, постановленіе судебнаго органа не можетъ вступить въ силу впредь до окончанія сессіи, либо до лишенія депутата его званія; если же раз-

---

неніе судебнаго приговора, но—и только; предварительное задержаніе не подходитъ даже подъ это ограничительное толкованіе сената; въ принципѣ слѣдовало бы требовать во всякихъ случаяхъ разрѣшенія думы, но послѣ сенатскаго рѣшенія оно необходимо только для предварительнаго ареста; пр. Ш. правъ въ одномъ: ст. 16 по неясности своего текста даетъ обильный матеріалъ для кривотолковъ и конфликтовъ.

*) Интересный казусъ возникъ въ 1-й думѣ, когда отъ одного депутата была взята подписка о невыѣздѣ (стен. отчетъ, стр. 1721—1723 и рѣш. уг. кассац. департ. 1906, № 20); сенатъ правильно разъяснилъ, что подписка, взятая въ Петроградѣ, гдѣ засѣдаетъ дума, не является стѣсненіемъ его свободы, лишающимъ его возможности отправлять свои депутатскія обязанности; наоборотъ подписка, взятая въ любомъ другомъ мѣстѣ, явится противозаконнымъ лишеніемъ депутата свободы.

**) Стен. отчетъ I думы, стр. 899—900; стен. отчетъ III думы, сес. 1, т. III, стр. 1018.

рѣшеніе послѣдуетъ, депутатъ сразу же можетъ быть лишенъ свободы.

Иммунитетъ обнимаетъ собой и дисциплинарную безотвѣтственность и неприкосновенность депутатовъ-чиновниковъ; пока они состоятъ депутатами начальство не можетъ налагать на нихъ дисциплинарныхъ взысканій, стѣсняющихъ ихъ свободу исполненія депутатскихъ обязанностей; въ особенности это можетъ касаться на практикѣ свободы слова подобнаго чиновника. Разъ чиновникъ избранъ депутатомъ за нимъ должны быть признаны абсолютно всѣ привилегіи народныхъ представителей и власть начальства надъ нимъ прекращается; этимъ объясняется смыслъ ст. 127 пол. о выб., согласно которой «лица, занимающія на граж. гос. службѣ должность съ опредѣленнымъ окладомъ содержанія, въ случаѣ избранія ихъ въ члены думы, обязаны оставить занимаемую ими должность». Но данный принципъ иммунитета распространяется, конечно, и на чиновниковъ, не получающихъ жалованья. Можно защищать принципъ, согласно коему чиновники, какъ лица, политически не свободныя, подвластныя и подчиненныя, не допускались бы къ парламентскимъ выборамъ вообще (лишаясь пассивнаго избир. права); такая точка зрѣнія не только вполнѣ пріемлема, но и безусловно правильна теоретически. Но разъ таковая отрицается, чиновникамъ, коимъ предоставлено пасс. изб. право, должны по крайней мѣрѣ быть ограждены отъ вліянія начальства на срокъ дѣйствія ихъ депутатскаго мандата.

Статья 27 учр. гос. сов. распространяетъ дѣйствіе изложенныхъ статей учр. гос. д., включая, слѣдовательно, и привилегію неприкосновенности, на выборныхъ членовъ гос. совѣта. Назначенные члены совѣта не пользуются какимъ-либо иммунитетомъ, являясь простыми должностными лицами.

ПРЕКРАЩЕНІЕ ДЕПУТАТСКИХЪ ПОЛНОМОЧІЙ.

Л. Шалландъ. Прекращеніе и временная пріостановка законод. мандата по русс. праву, Юр. Вѣстникъ, кн. III, 1913 г.

25. Теоретически вопросъ о срокѣ депутатскихъ полномочій мало интересовалъ государствовѣдовъ; практически же, наоборотъ, онъ уже долгое время вызываетъ споры политиковъ; сущность его сводится къ слѣдующему: каковъ долженъ быть срокъ, продолжительный или короткій, на который народъ избираетъ своихъ представителей? а во-вторыхъ, необходимо ли полное или возможно частичное возобновленіе законод. палатъ? Въ отвѣтъ на первый вопросъ приводились вѣскія доказательства въ защиту обѣихъ альтернативъ; долгій срокъ, говорилось, необходимъ для установленія прочнаго положенія депутатовъ, для обезпеченія имъ времени, требуемаго для ознакомленія съ законодательной работой, государственнымъ управленіемъ и политикой; частыя смѣны состава палатъ разрушаютъ континуитетъ законодательной работы, вносятъ радикальныя измѣненія политики, которыя лишь подтачиваютъ ея силу; политика (какъ законодательная, такъ и административная) должна быть постоянной; кромѣ того, всякіе парламентскіе выборы всегда дорого обходятся населенію; послѣднее неизбѣжно должно затрачивать большія силы, физическія, духовныя, экономическія, и слѣдовательно, чѣмъ чаще выборы, тѣмъ они тяжелѣе населенію (даже въ чисто финансовомъ отношеніи), а послѣднее обстоятельство кромѣ непосреднаго вреда, способно увеличивать абсентеизмъ населенія отъ выборовъ, уклоненіе отъ политической жизни вообще и апатію къ общественнымъ вопросамъ; правительство вслѣдствіе этого не встрѣчаетъ необходимой ему поддержки. Въ видѣ компромисса, мы находимъ теорію частичнаго возобновленія палатъ, чѣмъ устраняются будто бы недостатки частыхъ общихъ выборовъ, а вмѣстѣ съ тѣмъ устанавливается болѣе прочная связь съ избирателями. Защитники теоріи короткихъ сроковъ съ своей стороны указываютъ, что современная жизнь чрезвычайно сложна

и измѣнчива; каждый день приноситъ съ собой новые явленія и факты, измѣняющіе политическія требованія народа; депутаты должны находиться въ постоянномъ соприкосновеніи съ народомъ; парламентъ долженъ быть зеркаломъ, въ точности отражающимъ то, что происходитъ въ странѣ; это—основное требованіе демократическаго строя; а при такомъ положеніи мандаты должны постоянно и возможно чаще возобновляться для поддержанія живой связи парламента съ народомъ. Нетрудно замѣтить, что первая череда идей носитъ консервативный характеръ, стремленія къ возможному сохраненію существующаго порядка вещей, наоборотъ, вторая направлена на защиту новыхъ явленій государственной жизни. Въ прежнія времена обычно устанавливались довольно долгіе сроки для дѣйствія депутатскихъ мандатовъ, къ концу же столѣтія все съ большей силой начали выдвигаться требованія краткосрочныхъ мандатовъ и частыхъ выборовъ; не обошлось здѣсь дѣло и безъ крайностей; въ нѣкоторыхъ случаяхъ сроки оказались, дѣйствительно, слишкомъ короткими, а выборы слишкомъ частыми, что вызывало всѣ тѣ недостатки, на которые обычно указываютъ защитники теоріи долгихъ сроковъ.

Разсматривая данную контроверзу безпристрастно, легко можно замѣтить невозможность какого-либо апріорнаго ея разрѣшенія; вопросъ о большей полезности долгихъ или короткихъ сроковъ рѣшается только a posteriori, на практикѣ, такъ какъ то, что хорошо для одного народа, при извѣстныхъ обстоятельствахъ, окажется непримѣнимымъ въ другомъ государствѣ при иной политической обстановкѣ. Необходимо однако отмѣтить общую тенденцію послѣдняго времени къ сокращенію сроковъ депутатскихъ полномочій; прежніе долгіе сроки уже почти не имѣютъ защитниковъ; какъ палліативъ иногда еще выставляется возможность частичныхъ возобновленій состава законодательныхъ палатъ; даже наиболѣе консервативная въ этомъ отношеніи страна, Англія, нынѣ сократила срокъ избранія членовъ палаты общинъ до 5 лѣтъ; подавляющее большинство конституцій устанавливаетъ еще болѣе короткіе сроки, при чемъ преобладаетъ срокъ трехлѣтній; болѣе короткіе сроки являются, повидимому,

непримѣнимыми въ большихъ государствахъ и могутъ быть полезными лишь въ маленькихъ государствахъ (напр. швейц. кантонахъ). Частичное возобновленіе состава является почти повсемѣстнымъ правиломъ для верхнихъ палатъ.

Нашъ законъ установилъ пятилѣтній срокъ для гос. думы и частичное (по третямъ) возобновленіе выборной половины гос. совѣта, избираемой на 9 лѣтъ (ст. 2 учр. гос. д. и ст. 18 у. г. с.). Таково общее правило. Рядомъ съ нимъ законъ упоминаетъ о «выбытіи» членовъ законодательныхъ палатъ, при чемъ проводитъ различіе между понятіями прекращенія и временной пріостановки мандата; во второмъ случаѣ депутатъ не теряетъ мандата до выясненія вопроса о прекращеніи такового, и лишь устраняется на это время отъ участія въ работѣ палаты.

Порядокъ выбытія членовъ гос. думы регулируется статьями 17—19 учр. гос. д.; согласно сему выбытіе должно слѣдовать: 1) при отказѣ отъ званія депутата, 2) при отказѣ дать торжественное обѣщаніе при вступленіи въ думу (требуемое ст. 13), 3) при утратѣ русскаго подданства, 4) при утратѣ ценза, 5) при поступленіи на дѣйствительную военную службу, 6) при назначеніи по гос. гражданской службѣ на должность съ опредѣленнымъ окладомъ содержанія, 7) при наступленіи извѣстныхъ обстоятельствъ, указанныхъ въ пол. о выб. (пп. 1, 2, 5, 6, 7, ст. 7^2 пол. о выб. 1906 г. и пп. 1, 2, 6, 7, 8 ст. 10 положенія 1907 г.) и 8) при непосѣщеніи гос. думы безъ отпуска въ теченіе одного года. Перечень этотъ имѣетъ безусловно ограничительный характеръ и никоимъ образомъ не можетъ быть толкуемъ распространительно. Дума сама провѣряетъ выборы своихъ членовъ и признаніе ею выборовъ правильными окончательно таковые утверждаетъ; изъ этого слѣдуетъ, что «выбытіе» въ смыслѣ указанныхъ статей можетъ послѣдовать только въ случаѣ наступленія новыхъ обстоятельствъ, т.-е. такихъ, которыя не имѣлись думой въ виду при утвержденіи выборовъ. Депутатскія полномочія кромѣ того кончаются смертью депутата и роспускомъ думы. Въ случаяхъ выбытія, а также при смерти депутата освободившееся депутатское мѣсто замѣщается порядкомъ ст. 144 пол. о выб.

Всѣ эти нормы распространяются, согласно ст. 27 учр. гос. сов., на выборныхъ членовъ гос. совѣта; существуетъ впрочемъ исключеніе: учрежденіе гос. сов. не имѣетъ въ виду постановленій п. 3—5 ст. 18 учр. гос. д.; поступленіе на военную или гражданскую (съ окладомъ содержанія) службу, равно непосѣщеніе совѣта безъ отпуска въ теченіе года не лишаетъ выборнаго члена совѣта его мандата; нормы указанныхъ пунктовъ были установлены закономъ 6 іюля 1908 г. и не распространены на учрежденіе гос. сов.

Депутатъ можетъ по своей волѣ отказаться отъ мандата и палата (дума или совѣтъ) не можетъ принудить его оставаться ея членомъ *); сомнѣніе на практикѣ было вызвано вопросомъ о моментѣ прекращенія мандата. Здѣсь могутъ представляться три возможности; моментомъ прекращенія мандата можетъ считаться: моментъ наступленія того обстоятельства, по которому депутатъ лишается мандата (утрата ценза, посылка отказа, и т. п.), или разсмотрѣніе этого обстоятельства думой, или же увѣдомленіе о семъ предсѣдателемъ думы предсѣдателя совѣта министровъ. Первый моментъ не можетъ имѣть подобнаго значенія, такъ какъ дума одна вправѣ судить о выбытіи своихъ членовъ и только ея постановленіе рѣшаетъ вопросъ о выбытіи; съ другой стороны, увѣдомленіе предсѣдателя совѣта мин. имѣетъ лишь освѣдомительную цѣль для назначенія новыхъ выборовъ. Согласно учрежденію гос. д. моментомъ вступленія въ силу отказа депутата отъ своего званія слѣдуетъ считать докладъ подобнаго отказа предсѣдателю думы **), моментомъ же всякаго

*) Это правило повторяется почти всѣми законодательствами; исключеніе составляетъ Англія, гдѣ отказъ невозможенъ и депутатамъ приходится прибѣгать къ обходу путемъ просьбъ о назначеніи ихъ на госуд. должности, что влечетъ за собой потерю мандата.

**) На практикѣ былъ случай, когда членъ думы послалъ предсѣдателю свой отказъ отъ званія, но за отсутствіемъ предсѣдателя изъ Петрограда отказъ не могъ быть ему доложенъ, а депутатъ черезъ нѣкоторое время взялъ его обратно; таковой, вслѣдствіе этого, долженъ былъ считаться какъ бы не имѣвшимъ мѣста; дума по этому поводу правильно признала, что отказъ депутата дѣйствителенъ лишь съ момента доклада такового предсѣдателю; см. докладъ думскаго отдѣла № 37, 3 января 1910 г., стеногр. отчетъ, стр. 30.

иного выбытія (по ст. 18 и 19 учр. гос. д.) должно быть признано соотвѣтствующее постановленіе думы, которая одна вправѣ судить о причинахъ выбытія ея членовъ; это подтверждается категоричнымъ постановленіемъ ст. 21 учр. гос. д., согласно коей «членъ гос. думы признается выбывшимъ изъ ея состава (ст. 18 и 19), равно какъ временно устраняется отъ участія въ ея собраніяхъ (ст. 20), по постановленію думы»; никакая иная власть, кромѣ самой думы, не можетъ, слѣдовательно, лишить депутата его званія. Съ этого же момента прекращается дѣйствіе и всѣхъ привилегій, связанныхъ съ званіемъ депутата (безотвѣтственности, неприкосновенности, депутатскаго жалованья и т. д.). Категоричное постановленіе ст. 21 дѣлаетъ думу судьей причинъ, согласно коимъ депутатъ долженъ быть признанъ выбывшимъ; если она признаетъ, что данныя причины не достаточны, то можетъ безапелляціонно сохранить за депутатомъ его мандатъ; это очень важно имѣть въ виду при случаяхъ лишенія депутата ценза послѣ выборовъ, когда дума можетъ, слѣдовательно, не признать сіе достаточнымъ основаніемъ для его выбытія; противное толкованіе ст. 21 лишало бы ее всякаго смысла, статьи 18—19 были бы тогда совершенно достаточны.

Теоретически можно возражать противъ подобной конструкціи *), что разъ законъ устанавливаетъ извѣстныя условія избираемости, утрата таковыхъ должна влечь за собой и утрату мандата; подобное строгое толкованіе этого принципа встрѣчаетъ существенныя возраженія; при наступленіи извѣстныхъ условій (напр. при утратѣ подданства) ни одна палата не оставитъ, конечно, депутата своимъ членомъ; вопросъ идетъ главнымъ образомъ, слѣдовательно, не о такихъ случаяхъ, а именно объ утратѣ различныхъ формъ ценза и о поступленіи на государственную службу; утраты возрастнаго и образовательнаго ценза, конечно, нельзя себѣ представить; что же касается имущ. ценза,

*) Такъ поступаетъ напр. проф. *Шалландъ*, слѣдуя въ этомъ отношеніи большинству германскихъ юристовъ (Лабанду, Мейеру, Зейделю, Цорну).

классоваго представительства или представительства учрежденій (напр. университетовъ), то здѣсь всегда возможно правительственное вліяніе или воздѣйствіе. Лишеніе этихъ избирательныхъ условій вовсе еще не означаетъ, что данное лицо теряетъ eo ipso способность оставаться депутатомъ; въ видѣ политической поправки для подобныхъ случаевъ законодательства и устанавливаютъ особое право законодательныхъ палатъ разсматривать эти казусы и по своему усмотрѣнію рѣшать оставаться ли такому-то лицу депутатомъ или нѣтъ.

Касательно русскаго права пр. Шалландъ *) правильно говоритъ, что поступленіе на военную или гражданскую (съ окладомъ содержанія) службу или утрата подданства или условій, требуемыхъ ст. 19**), сомнѣній не вызываютъ; но въ данномъ случаѣ нѣтъ непремѣнной обязанности думы исключать своихъ членовъ; дума въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ, является судьей и свободно можетъ провѣрять факты наступленія такого обстоятельства, толковать ихъ юридическое значеніе, устанавливать подробности дѣла и т. д.***). Въ частности касательно государственной службы слѣдуетъ замѣтить, что поступленія на дѣйствительную военную службу достаточно для утраты мандата (п. 3, ст. 18), по отношенію же гражданской службы требуется еще соединеніе должности съ опредѣленнымъ окладомъ содержанія; изъ этого слѣдуетъ вывести заключеніе, что занятіе должности, не соединенной съ окладомъ содержанія, не можетъ лишать депутата его мандата ****).

---

*) Юр. Вѣстникъ, кн. III, 1913, стр. 59.

**) Подробнѣе см. *гр. П. Толстой*, По нормальной наказуемости или по конкретному наказанію, Право 1908 г., № 50, 51, 52.

***) Здѣсь могутъ встрѣчаться тысячи деталей и оттѣнковъ (напр., касательно принциповъ международнаго частнаго права, опредѣляющихъ понятіе подданства, правъ государственной службы и опредѣленія понятія оклада содержанія, условій поступленія на военную службу и т. п.).

****) Кромѣ того окладъ долженъ быть установленъ штатами или закономъ, и быть постояннымъ, а не временнымъ или періодическимъ пособіемъ; о сенатской практикѣ см. *Шалландъ*, Юр. Вѣстникъ, кн. III, 1913 г., стр. 63.

Гораздо бо́льшія затрудненія вызываетъ толкованіе п. 2, ст. 18; согласно этому пункту депутатъ выбываетъ «въ случаѣ утраты ценза, дающаго право на участіе въ выборахъ»; здѣсь очевидно *) имѣется въ виду одинъ лишь имущественный цензъ; распространительное толкованіе термина «цензъ» недопустимо и приводило бы къ явнымъ абсурдамъ **); утрата образовательнаго или возрастнаго ценза невозможна, утрата же цензовъ служебнаго, квартирнаго, по мѣсту жительству и по принадлежности предпріятія или учрежденія не вызываетъ сомнѣній; касательно же имущественнаго ценза слѣдуетъ имѣть въ виду, что дума можетъ, согласно ст. 21, оцѣнивать данное обстоятельство по своему усмотрѣнію; въ этомъ случаѣ особенно ярко выступаетъ политическое значеніе этой статьи. Въ законѣ нигдѣ не установлена обязанность думы исключать членовъ, потерявшихъ цензъ послѣ своего избранія; съ другой стороны, законодатель, опредѣляя условія избираемости, создаетъ извѣстную разграничительную линію между гражданами, участвующими и не могущими участвовать въ законодательной работѣ; имущественный цензъ при этомъ играетъ роль консервативной, сдерживающей силы: только извѣстная группа или классъ гражданъ, имущественно-состоятельный, призывается законодателемъ къ отправленію законодательныхъ функцій (мы здѣсь не касаемся вопроса теоретическаго объ оправданіи подобной конструкціи); послѣдующая утрата имущ. ценза не въ состояніи отнять у даннаго гражданина той политической зрѣлости, которая за нимъ предполагается, разъ онъ прежде уже пользовался избир. правомъ; всѣ эти вопросы, кромѣ того, подлежатъ во всякомъ случаѣ свободному толкованію гос. думы; отъ нея одной зависитъ признаніе даннаго лица депутатамъ или лишеніе его мандата. При иномъ толкованіи ст. 21 теряетъ всякій смыслъ.

---

*) Къ этому выводу приводятъ различные виды толкованія этого закона, историческое, догматическое, сравнительное; подробнѣе см. *Шалландъ*, о. с., § V и *Г. Гурвичъ*, Утрата условій избираемости, Право 1911 г., № 16.

**) См. цит. сочин. *Лазаревскаго*, *Шалланда*, *Гурвича*, равно стеногр. отчетъ гос. сов., 1911, сессія VI, стр. 11 (мартъ).

Въ нашей практикѣ уже дважды возникалъ другого рода конфликтъ, по поводу увольненія министромъ народнаго просвѣщенія профессоровъ-членовъ гос. совѣта *). Ст. 27 учр. гос. сов. устанавливаетъ общую ссылку на ст. 17, п. 1 и 2 ст. 18 и ст. 19 учр. гос. д.; члены гос. совѣта подчиняются касательно порядка отказа отъ званія или выбытія изъ состава гос. совѣта, соотвѣтствующимъ правиламъ, постановленнымъ для членовъ гос. думы; эту поверхностную ссылку учр. гос. сов. на учр. гос. д. слѣдуетъ признать крайне неудачной въ виду совершенно различнаго характера представительства нашихъ законодательныхъ палатъ; гос. совѣтъ составленъ на классовомъ началѣ, члены его представляютъ интересы отдѣльныхъ группъ и корпорацій; благодаря этому терминъ «цензъ» можетъ имѣть по отношенію къ нимъ совершенно иное значеніе**). Между тѣмъ, какъ мы видѣли, п. 2 ст. 18 имѣетъ въ виду лишь одинъ имущ. цензъ; вслѣдствіе этого сразу же возникаетъ сомнѣніе примѣнимъ ли этотъ пунктъ безъ дальнѣйшихъ оговорокъ ***) къ членамъ совѣта и въ частности къ увольненію профессора отъ должности; другими словами, является ли подобное увольненіе «утратой ценза», имѣющейся въ виду п. 2 ст. 18.

Учр. гос. сов. не содержитъ категорическаго постановленія, аналогичнаго ст. 21 учр. гос. д.; только въ наказѣ совѣта (1907 г.), довольно глухо упоминается въ ст. 22—25 право совѣта «разсматривать дѣла, возникающія по вопросамъ отказа или выбытія членовъ»; совѣтъ, слѣдовательно, гораздо

---

*) См. стеногр. отчеты гос. совѣта: по дѣлу 1911 г. проф. Мануйлова и по дѣлу 1914 г. проф. Гримма.

**) Законодатель, включая профессоровъ въ составъ гос. совѣта, совершенно очевидно имѣлъ въ виду не имущественный ихъ достатокъ, а о б р а з о в а т е л ь н ы й цензъ.

***) Интересно отмѣтить, что при разсмотрѣніи дѣла Мануйлова гос. совѣтъ никакихъ сомнѣній не встрѣтилъ по этому поводу и даже наоборотъ считалъ примѣненіе къ данному случаю п. 2 ст. 18 вполнѣ естественнымъ.

болѣе стѣсненъ, чѣмъ дума въ своемъ правѣ толкованія причинъ выбытія членовъ.

Въ какой же мѣрѣ п. 2 ст. 18 учр. гос. д. можетъ распространяться на представителей университетовъ? Здѣсь, во-1-хъ, выдвигался рядъ аргументовъ практическихъ и политическихъ въ доказательство несогласимости увольненія профессоровъ-членовъ совѣта съ постоянствомъ и достоинствомъ законодательной работы; зависимость выборныхъ членовъ совѣта отъ исполнительной власти противорѣчитъ основнымъ принципамъ конституціонализма, способствуетъ униженію совѣта и лишаетъ его дѣятельность столь необходимаго ей спокойствія *). Во-2-хъ, эта политическая мотивировка подкрѣпляется и толкованіемъ п. 2 ст. 18, имѣющаго въ виду совершенно иное понятіе ценза. Интересно отмѣтить ту разницу, которая отличаетъ взгляды членовъ совѣта на данный вопросъ, выраженные въ дѣлахъ Мануйлова 1911 г. и Гримма 1914 г.; въ первомъ случаѣ совѣтъ подчинился мѣрѣ министра народнаго просвѣщенія, исключивъ Мануйлова и др.; во второмъ случаѣ подавляющее большинство членовъ совѣта находило наоборотъ вполнѣ допустимымъ обсужденіе совѣтомъ обстоятельствъ дѣла и возможное сохраненіе мандата, несмотря на утрату ценза; это послѣднее толкованіе, конечно, правильнѣе перваго.

Потеря мандата членомъ совѣта, представляющимъ дворянскія сословныя организаціи путемъ исключенія его изъ дворянскаго общества или собранія, не вызываетъ сомнѣній; согласно ст. 19 учр. гос. д., на которую прямо ссылается ст. 27 учр. гос. сов., членъ совѣта долженъ быть лишенъ своего мандата «при исключеніи его изъ среды общества и дворянскаго собранія по приговору сословія (п. 7 ст. 10 и п. 6 ст. 228 пол. о выб. въ думу, 1907 г.) **).

---

*) Эти доводы были подробно развиты Мануйловымъ и Гриммомъ въ комиссіяхъ гос. совѣта, разсматривавшихъ вопросъ объ ихъ исключеніи.

**) Этимъ же порядкомъ можетъ быть лишенъ мандата членъ гос. совѣта церковный іерархъ, путемъ «лишенія его духовнаго званія» (п. 7 ст. 10 и п. 6 ст. 228 пол. о выб.).

Отъ прекращенія мандата законъ отличаетъ **временное устраненіе** отъ участія въ законодательныхъ палатахъ; ст. 20 учр. гос. д. предусматриваетъ два случая подобнаго устраненія: привлеченіе къ суду и слѣдствію*) и объявленіе несостоятельнымъ должникомъ впредь до опредѣленія свойствъ несостоятельности; опредѣленіе этихъ двухъ понятій не встрѣчаетъ сомнѣній, но самый фактъ устраненія устанавливается, согласно статьи 21, опять-таки самой думой, по своему усмотрѣнію; мы и здѣсь находимъ одну и ту же конструкцію: устраненіе, какъ и исключеніе не слѣдуетъ за перечисленными законами обстоятельствами eo ipso, а требуетъ обсужденія и особаго постановленія палаты.

Необходимо замѣтить, что всѣ три первыхъ думы касались этого вопроса о значеніи статьи 21 у. гос. д. и неизмѣнно (и по нашему правильно) разсматривали его съ точки зрѣнія права, а не обязанности думы исключать и устранять своихъ членовъ**). Актъ устраненія или исключенія носитъ юрисдикціонный характеръ; устанавливая его, дума должна рѣшать два вопроса: съ одной стороны, насколько въ данномъ конкретномъ случаѣ имѣются налицо условія, требуемыя закономъ для устраненія или исключенія и каково ихъ юридическое свойство, а съ другой,—насколько обстоятельства даннаго конкретнаго дѣла гармонируютъ съ положеніемъ народнаго представителя ***).

---

*) Подробнѣе о понятіи привлеченія къ суду и слѣдствію см. *Шалландъ*, о. с., §§ VI и IX; авторъ правильно указываетъ на недостатки ст. 20 и на возможность пользованія ею въ качествѣ орудія политической борьбы.

**) Литература и ссылки на думскіе стенографическіе отчеты приведены подробно у *Шалланда*, о. с., § VII; выводы, имъ дѣлаемые, однако не пріемлемы.

***) Contra *Шалландъ*, о. с., стр. 76.

ВОЗНАГРАЖДЕНІЕ ДЕПУТАТОВЪ.

26. Въ настоящее время подавляющее большинство конституцій обезпечиваетъ депутатамъ извѣстное вознагражденіе и возмѣщеніе расходовъ по поѣздкамъ изъ провинціи въ столицу, гдѣ засѣдаетъ парламентъ. Такое правило вполнѣ понятно съ демократической точки зрѣнія; пока парламентъ представлялъ интересы только зажиточныхъ классовъ, послѣдніе считали своего рода привилегіей оплачиваніе наравнѣ съ выборной процедурой расходовъ столичной жизни депутатовъ; вмѣстѣ съ тѣмъ это было извѣстнымъ средствомъ отстраненія тѣхъ классовъ населенія, кои не могли нести даннаго финансоваго бремени; въ настоящее время въ парламентѣ участвуютъ всѣ классы населенія, вслѣдствіе чего создалась обязанность государства содержать и оплачивать жизнь и расходы народныхъ представителей. Наиболѣе характернымъ примѣромъ въ этомъ отношеніи представляется исторія англійскаго конституціоннаго права; долгое время (въ продолженіе всего XIX вѣка) какъ сами англичане, такъ и многіе ихъ заграничные поклонники, считали безвозмездность работы депутатовъ основной нормой парламентскаго строя, тѣмъ началомъ, которое обезпечивало безпристрастность и незаинтересованность законодателей; англичане даже гордились этимъ, всегда выставляя «высокія нравственныя качества» своихъ народныхъ представителей, будто бы гарантированныя именно этимъ способомъ; никому и въ голову не приходило въ Англіи, что объясненіе такихъ прекрасныхъ качествъ депутатовъ слѣдовало искать въ совершенно иной области, въ той общей нравственной дисциплинѣ и культурѣ, которая столь выгодно отличаетъ англійскую государственную жизнь отъ другихъ странъ; возможность же безвозмездной работы депутатовъ объясняется единственно тѣмъ, что до конца XIX столѣтія въ парламентской дѣятельности участвовали почти исключительно состоятельные классы; когда во второй половинѣ минувшаго вѣка въ политическую жизнь активно вошли низшіе классы, имъ пришлось ассигно-

вывать особыя суммы на содержаніе своихъ депутатовъ; но одновременно они стали все громче требовать, чтобы расходы эти были возложены на государственное казначейство; разъ признается принципъ, согласно которому депутатъ представляетъ въ парламентѣ не отдѣльные классовые интересы, а интересы и нужды всего государства, всего народа, необходимо и справедливо, чтобы и содержаніе депутата, служащаго народу, падало на государство, а не на одинъ какой-либо классъ или сословіе. Благодаря этому принципъ безвозмездности депутатской работы сталъ постепенно вымирать. Первыми отказались отъ него англійскія автономныя колоніи, установившія въ своихъ конституціяхъ правило, согласно которому депутаты получаютъ особое содержаніе во время сессіи и возмѣщеніе путевыхъ издержекъ на поѣздку изъ провинціи въ столицу и обратно; въ началѣ XX столѣтія движеніе за установленіе этого же порядка стало очень сильнымъ и въ самой Англіи и закончилось изданіемъ въ 1911 году закона, согласно которому членамъ палаты общинъ ассигнуется нынѣ по 400 фун. стер. въ годъ.

Касательно системъ вознагражденія депутатовъ слѣдуетъ, во-первыхъ, различать содержаніе или жалованье отъ путевыхъ расходовъ, возмѣщаемыхъ обыкновенно соразмѣрно съ разстояніемъ отдѣляющимъ столицу отъ провинціальнаго избирательнаго округа; во-вторыхъ, самое содержаніе депутата можетъ высчитываться по двумъ системамъ: оно выдается либо въ качествѣ опредѣленнаго ежегоднаго жалованья, либо въ видѣ суточныхъ во время сессіи парламента; первый способъ представляется болѣе справедливымъ, обезпечивая депутату вполнѣ опредѣленную сумму денегъ, на которую онъ можетъ разсчитывать во время своей парламентской работы, и не зависящую отъ случайныхъ обстоятельствъ вродѣ роспуска палаты. Наконецъ, въ-третьихъ, многія конституціи даютъ парламенту право производить вычеты изъ содержанія депутата въ видѣ особаго дисциплинарнаго наказанія за отсутствіе безъ законныхъ основаній во время сессіи. Правительство ни въ коемъ случаѣ не должно касаться этого вопроса.

Наша конституція установила систему вознагражденія для членовъ обѣихъ палатъ. Статья 23 учр. гос. д. 20 февраля 1906 года устанавливала суточное вознагражденіе депутатовъ въ размѣрѣ 10 рублей, за исключеніемъ тѣхъ членовъ, кои одновременно занимали бы должности министровъ (!); кромѣ того депутатамъ полагалось возмѣщеніе путевыхъ расходовъ, въ Петроградъ и обратно, въ размѣрѣ 5 коп. за версту. Законъ 6 іюля 1908 года измѣнилъ эту систему статьи 23, установивъ постоянное жалованье депутатовъ въ размѣрѣ 350 рублей въ мѣсяцъ (или 4200 рублей въ годъ), и въ теченіе дѣйствія срока ихъ мандатовъ *); возмѣщеніе путевыхъ издержекъ осталось въ прежнемъ видѣ. Содержаніе уплачивается депутату со дня избранія и до дня прекращенія его полномочій (ст. 2); если депутатъ отказывается отъ званія или выбываетъ изъ состава думы, то лишается содержанія со дня потери мандата, если же мандатъ прекращается роспускомъ думы, содержаніе выдается до конца того мѣсяца, въ который состоялся роспускъ (статьи 3—4); за отсутствіе изъ думы депутаты могутъ подвергаться, согласно наказу, суточнымъ вычетамъ, въ видѣ дисциплинарнаго взысканія; регистрація присутствія членовъ думы производится собственноручными записями депутатовъ (статьи 5—6).

Относительно гос. совѣта имѣются слѣдующія постановленія: статья 28 у. гос. с. устанавливаетъ суточное довольствіе для выборныхъ членовъ совѣта въ размѣрѣ 25 рублей и возмѣщеніе путевыхъ расходовъ въ размѣрѣ 5 коп. за версту; выборный членъ, получающій казенное содержаніе, можетъ по своему усмотрѣнію отказаться отъ жалованья и получать суточныя или же продолжать получать прежнее казенное содержаніе путемъ отказа отъ суточнаго довольствія; онъ можетъ быть лишаемъ суточнаго довольствія за непосѣщеніе (болѣе 1 мѣсяца) засѣданій совѣта безъ уважительныхъ причинъ (ст. 7 наказа 1907 г.); выборный членъ, имѣющій отпускъ,

*) Собр. узак. 1908 г., ст. 774; приложеніе II (къ ст. 23) учр. гос. д.

срокомъ болѣе 1 мѣсяца, получаетъ суточныя лишь за первый мѣсяцъ; въ случаяхъ отпуска по болѣзни, однако, суточныя выдаются въ теченіе 4 мѣсяцевъ (ст. 7). Суточныя выдаются съ перваго дня посѣщенія совѣта и до конца сессіи или выбытія или отказа члена отъ званія.

Назначенные члены совѣта получаютъ казенное содержаніе, опредѣляемое Высоч. повелѣніями; размѣры такового чрезвычайно разнообразны, въ зависимости отъ прежней службы и другихъ политическихъ соображеній; сіе представляется крупнымъ недостаткомъ учрежденія гос. сов., такъ какъ создаетъ для членовъ совѣта непосредственную зависимость отъ правительства.

ДИСЦИПЛИНАРНАЯ ОТВѢТСТВЕННОСТЬ ДЕПУТАТОВЪ.

H. F. Schmid, Parlam. Sondergewalt und Disziplin, 1913; *Weigel*, Die Lehre von der parlam. Disziplin, 1909; *Hubrich*, Die parlam. Redefreiheit und Disziplin, 1899.

27. Однимъ изъ важнѣйшихъ принциповъ парламентскаго строя является правило, согласно которому работа какъ самого парламента, такъ и парламентская дѣятельность отдѣльныхъ его членовъ контролируется и регулируется единственно самими законодательными палатами; ни одинъ другой органъ государства не имѣетъ права вмѣшиваться во внутреннія дѣла и распорядокъ палатъ*). Изъ этого вытекаетъ важное слѣдствіе, что депутаты должны подчиняться дисциплинарной власти палаты, на обязанности коей лежитъ забота объ успѣшной

*) Иногда предлагалось создать порядокъ обжалованія постановленій палатъ (по дисциплинарнымъ вопросамъ) судебнымъ органамъ (напр., *K. Binding*, Die Notwehr der Parlamente gegen ihre Mitglieder, 1914); но до сихъ поръ ни одно государство еще не имѣетъ достаточно безпартійнаго суда для разсмотрѣнія подобныхъ жалобъ.

законодательной работѣ и о поддержаніи внѣшняго порядка таковой. Власть эта осуществляется либо самими палатами (въ болѣе важныхъ случаяхъ), либо ихъ предсѣдателями; конституціи обычно упоминаютъ объ этой власти, предоставляя, однако, установленіе порядка ея осуществленія самимъ палатамъ; подробности такового опредѣляются въ наказахъ.

Наши основные законы даннаго вопроса вовсе не касаются; соотвѣтствующія нормы включены въ шестую главу учр. гос. д.; таковыя заключаются въ двухъ постановленіяхъ, опредѣляющихъ дисциплинарную власть, коей подчиняются депутаты; статья 37 предоставляетъ предсѣдателю думы право останавливать «уклоняющагося отъ соблюденія порядка или уваженія къ закону» члена думы, а статья 38 устанавливаетъ право удаленія члена изъ засѣданія или устраненія его на опредѣленный срокъ; различіе этихъ двухъ случаевъ заключается въ слѣдующемъ: удаленіе изъ засѣданія предполагаетъ лишь удаленіе на одно засѣданіе, постановляемое либо общимъ собраніемъ, либо отдѣломъ или комиссіей, а устраненіе имѣетъ въ виду не только данное засѣданіе, но и одно или нѣсколько (до 15) послѣдующихъ засѣданій и можетъ быть назначено лишь по постановленію общаго собранія думы. Согласно же статьи 62 «подробности внутренняго распорядка . . . . . опредѣляются наказомъ...»

Въ учр. гос. сов. имѣется всего одна статья 60, повторяющая норму статьи 62 у. г. д.: «подробности внутренняго распорядка опредѣляются наказомъ, издаваемымъ совѣтомъ».

Въ наказахъ гос. думы мы находимъ слѣдующія постановленія касательно способовъ и средствъ осуществленія дисциплинарной власти, коей подчинены члены думы: сюда необходимо включить, во-1-хъ, контроль работы и присутствія депутатовъ въ палатѣ (напр., вопросъ объ ихъ отпускахъ), а во-2-хъ, виды дисциплинарной отвѣтственности. Порядокъ полученія депутатами отпусковъ регулируется §§ 200—205 наказа 1912 г. и §§ 208—213 наказа 1914 г.; отпускъ на срокъ не болѣе полутора мѣсяца въ годъ разрѣшается совѣщаніемъ думы (§§ 202, 1912 г. 210, 1914 г.), а болѣе продолжительный — общимъ собраніемъ

(204, 212); присутствіе депутата регистрируется его собственноручной отмѣткой (206, 207; 214, 215); за отсутствіе безъ уважительныхъ причинъ депутатъ подвергается вычету изъ жалованья, по 25 рублей за каждый пропущенный день засѣданія (210, 218), но сумма вычетовъ, подлежащихъ удержанію въ теченіе мѣсяца, не можетъ превышать мѣсячнаго довольствія. Касательно дисциплинарной отвѣтственности думы наказъ устанавливаетъ слѣдующія нормы: а) предсѣдатель имѣетъ право: 1) приглашать оратора вернуться къ обсуждаемому вопросу (§ 142 наказа 1912 г. и 151 наказа 1914 г.), 2) призывать его къ порядку (за оскорбительныя и рѣзкія рѣчи или за несовмѣстныя съ достоинствомъ думы выраженія и другія нарушенія порядка; § 143, 152), 3) лишать его слова (смотря по важности нарушенія; тамъ же); б) общее же собраніе думы можетъ, по предложенію предсѣдателя: 1) удалять депутата изъ даннаго засѣданія, или 2) устранять его отъ участія въ засѣданіяхъ на время отъ 1 до 15 засѣданій (§§ 143—144, 152—153); при этомъ не допускается преній, но «предназначенный къ удаленію членъ думы» можетъ давать объясненія, лично или черезъ одного изъ членовъ думы (§ 145, 154). Если возникаетъ безпорядокъ, который предсѣдатель не въ состояніи остановить, онъ можетъ, покидая свое мѣсто, прерывать засѣданіе, а при возобновленіи засѣданія, если шумъ или безпорядокъ не прекращается,—объявить таковое закрытымъ (§ 146, 155). Отдѣлы и комиссіи думы имѣютъ также право удалять и устранять своихъ членовъ, согласно общему правилу ст. 38 учр. гос. д. Но при удаленіи и устраненіи депутата порядкомъ ст. 38 какъ изъ общаго собранія, такъ и изъ какого-либо отдѣла или комиссіи, онъ сохраняетъ право входа во всѣ помѣщенія думы и участія въ работахъ другихъ комиссій или отдѣловъ; наоборотъ, при устраненіи члена думы порядкомъ ст. 20 учр. гос. д. (вслѣдствіе привлеченія къ суду или слѣдствію или при объявленіи его несостоятельнымъ), онъ лишается права участія въ засѣданіяхъ какъ общаго собранія, такъ и всѣхъ комиссій и отдѣловъ, сохраняя лишь право входа въ зданіе думы и пользованія ея помѣщеніями (напр.

библіотекой) (§§ 211—212 наказа 1912 г., 219—220 наказа 1914 г.).

Наказъ гос. совѣта 1907 г. содержитъ слѣдующія постановленія: 1) отпуски выборныхъ членовъ совѣта разрѣшаются—не свыше 14 дней—предсѣдателемъ, а болѣе продолжительные общимъ собраніемъ (§ 6—7); суточное довольствіе выдается въ теченіе 1 мѣсяца, за исключеніемъ случаевъ болѣзни, когда довольствіе выдается въ теченіе 4 мѣсяцевъ (§ 7); суточныя не выдаются членамъ, «не посѣщающимъ засѣданій безъ уважительныхъ причинъ болѣе мѣсяца» (§ 7); о какой-либо регистраціи членовъ совѣта наказъ не упоминаетъ; назначенные члены подчинены общимъ законамъ о чиновничьихъ отпускахъ. 2) Дисциплинарная отвѣтственность членовъ совѣта конструирована слѣдующимъ образомъ: руководство преніями и «поддержаніе порядка въ засѣданіяхъ» возложено на предсѣдателя, вслѣдствіе чего ему предоставлено: а) приглашать уклоняющагося отъ обсуждаемаго предмета оратора вернуться къ дѣлу (§ 78), б) призывать оратора къ порядку и в) въ случаѣ неповиновенія, лишать его слова (§ 79); рядомъ съ этимъ существуетъ очень своеобразное правило, согласно которому о лишеніи слова могутъ просить члены совѣта, если такое предложеніе будетъ поддержано 10 членами (§ 80); § 77 категорически запрещаетъ «рукоплесканія и другія шумныя выраженія одобренія или порицанія». г) Въ случаяхъ существеннаго нарушенія порядка членъ совѣта можетъ быть, по предложенію предсѣдателя или также по заявленію 10 членовъ, постановленіемъ общаго собранія, устраненъ на время не свыше 1 мѣсяца; устраняемому предоставлено давать объясненія, пренія же не допускаются, а голосованіе должно происходить подачей записокъ (§ 81). Такимъ образомъ наказъ совѣта не проводитъ различія между удаленіемъ и устраненіемъ, какъ то дѣлается дум. наказами; кромѣ того, членъ совѣта устраняется на «такое-то время», а членъ думы—на «столько-то засѣданій».

Проступками, вызывающими дисциплинарную отвѣтственность членовъ нашихъ законодательныхъ палатъ, являются:

1) неподчиненіе распоряженіямъ и указаніямъ предсѣдателя, 2) произнесеніе оскорбительныхъ, преступныхъ или рѣзкихъ словъ, «несовмѣстимыхъ съ достоинствомъ палатъ», 3) нарушеніе порядка, словомъ и дѣйствіемъ, какъ въ общихъ собраніяхъ, такъ и въ комиссіяхъ и отдѣлахъ.

Недостаткомъ системы дисциплинарной отвѣтственности депутатовъ у насъ, какъ и во многихъ другихъ государствахъ, слѣдуетъ считать необезпеченность безпартійности предсѣдателя законодательной палаты, въ рукахъ коего сосредоточено большинство дисциплинарныхъ мѣръ воздѣйствія на членовъ палаты; наилучшимъ примѣромъ безпартійнаго предсѣдателя является англійскій спикеръ палаты общинъ.

ДѢЛОПРОИЗВОДСТВО.

С. Муромцевъ, Внутренній распорядокъ гос. думы, 1907 г.; *В. Маклаковъ и О. Пергаментъ*, Наказъ гос. думы, 1907 г.; *А. Пиленко*, Парламентскіе прецеденты, 1907—1908 г.; *Докладъ комиссіи* по наказу 1914 г., № 379, IV—I, 1913 г.; *Moreau* et *Delpech*, Les réglaments des assemblés législatives, 1906.

28. Конституціи прежняго времени, имѣя въ виду важное практическое значеніе парламентскаго дѣлопроизводства, стремились возможно полно и точно опредѣлить всѣ его подробности. Со временемъ, однако, стала очевидной непрактичность такого порядка, съ одной стороны слишкомъ стѣснявшаго законодательныя палаты, съ другой же, все же не предусматривавшаго всѣхъ возможныхъ частныхъ случаевъ *). Благодаря этому, большинство позднѣйшихъ конституцій перешло къ другому методу, устанавливая лишь немногіе общіе принципы, изъ коихъ основнымъ повсюду является предоставленіе самимъ палатамъ въ подробностяхъ регулировать свое дѣлопроиз-

---

*) Наиболѣе яркимъ примѣромъ первоначальной точки врѣнія можетъ служить французская конституція 1791 года.

водство. Нынѣ начало полной самостоятельности парламентовъ въ дѣлѣ регулированія своего дѣлопроизводства упрочилось повсемѣстно; происходитъ же это посредствомъ изданія законодательными палатами такъ называемыхъ наказовъ. Политически эта гарантія очень важна; ни суды ни тѣмъ болѣе правительство не могутъ вмѣшиваться въ данное дѣло. Такая полная самостоятельность парламентовъ заставляла нѣкоторыхъ писателей даже признавать наказы законодательныхъ палатъ законами, что, конечно, неправильно: наказы являются административными актами палатъ *). Принципъ самостоятельности законодательныхъ палатъ приводитъ къ другому слѣдствію: каждая палата пользуется этой полной самостоятельностью, и наказъ таковой обязываетъ лишь данную палату; каждая новая палата должна принять свой собственный наказъ. Затрудненія вызываетъ вопросъ объ обязательности наказовъ для другихъ органовъ государства и для частныхъ лицъ; признавая полную самостоятельность палатъ, нѣкоторые государствовѣды; однако, указываютъ, что внѣ палатъ наказы не имѣютъ никакой юридической силы; эта конструкція неправильна; палаты не имѣютъ въ данномъ случаѣ права непосредственно приказывать другимъ органамъ, но изъ этого вовсе не слѣдуетъ, что ихъ наказы не могутъ обязывать другихъ органовъ или частныхъ лицъ; наоборотъ, можно легко себѣ представить массу примѣровъ, когда другіе органы и частныя лица, при соприкосновеніи съ законодательными палатами, должны соблюдать нормы ихъ наказовъ (такимъ образомъ регулируются, напр., выступленія министровъ въ палатахъ и другія ихъ сношенія съ палатами, вызовъ и допросъ палатами или ихъ комиссіями экспертовъ, свидѣтелей и т. д.).

Наше законодательство также признало принципъ самостоятельности законодательныхъ палатъ, предоставивъ имъ

---

*) Неубѣдительными представляются соображенія *Лазаревскаго* (Курсъ 1913 г., стр. 553), отрицающаго за наказами характеръ админ. актовъ; наказы могутъ издаваться только въ предѣлахъ, установляемыхъ конституціей, и на основаніи прямого указанія конституціи.

право изданія собственныхъ наказовъ (ст. 60 учр. гос. сов., ст. 62 учр. гос. думы). Русскій законъ, однако, содержитъ своеобразное дополненіе къ этому общему правилу; объ указанныя статьи говорятъ: «наказъ сей (думы или совѣта) публикуется во всеобщее свѣдѣніе черезъ прав. сенатъ». Юридическій смыслъ этого постановленія представляется весьма спорнымъ; здѣсь возникаютъ слѣдующіе вопросы: во-первыхъ, есть ли это право или обязанность сената, а въ-вторыхъ, какое дѣйствіе можетъ оказывать фактъ распубликованія (или отказъ отъ такового) на юридическую силу наказа. Смыслъ, который должно бы имѣть данное постановленіе закона, заключается въ установленіи обязанности распубликованія, но ни редакція текста указанныхъ статей, ни учрежденіе прав. сената, къ несчастію, не даютъ матеріала для подобнаго толкованія. На практикѣ сенатъ не преминулъ воспользоваться неясностью закона, толкуя ее въ свою пользу; отказывая въ распубликованіи думскихъ наказовъ, сенатъ приводилъ обширную мотивировку. Такимъ образомъ, оказывается весьма урѣзанной свобода дѣйствія нашихъ законодательныхъ палатъ; внѣ ихъ стѣнъ, онѣ потеряли возможность воздѣйствія на другіе органы, не могутъ вызывать экспертовъ и свидѣтелей и т. п.; но внутри своихъ стѣнъ, онѣ все же вполнѣ свободны регулировать свое дѣлопроизводство по своему усмотрѣнію и могутъ, слѣдовательно, не считаться съ фактомъ нераспубликованія сенатомъ ихъ наказовъ; думы не считались съ протестомъ сената, правильно игнорируя его, поскольку таковой касался ихъ внутренняго распорядка; совѣтъ же подчинился указаніямъ сената и внесъ соотвѣтствующія измѣненія въ опротестованный наказъ, послѣ чего таковой и былъ распубликованъ въ 1907 г. *). Наказъ, принятый палатой, вступаетъ въ силу съ момента его принятія **) общимъ собраніемъ; каждая новая палата

---

*) Подробнѣе см. *Д. Гриммъ*, Нѣсколько словъ по поводу отказа прав. сената въ распубликованіи наказа гос. совѣта, Право 1907 г., № 22.

**) *Лазаревскій*, Курсъ 1913 г., стр. 555, ошибочно говоритъ, что дѣйствіе наказа начинается «со времени его составленія».

должна дѣлать постановленіе о принятіи наказа (новаго или стараго, безразлично); думы такъ и поступали; въ наказѣ IV думы можно найти много правилъ, установленныхъ ея предшественницами; каждый новый наказъ составлялъ какъ бы развитіе предыдущихъ наказовъ. Наказъ можетъ пересматриваться по заявленіи о томъ не менѣе 30 членовъ; проекты измѣненій, какъ и новые наказы разрабатываются предварительно въ особой комиссіи («по наказу»), а затѣмъ передаются на разсмотрѣніе общаго собранія (см. гл. VIII наказа 1914 г.).

Наиболѣе существеннымъ вопросомъ дѣлопроизводства является такъ называемое конституированіе палаты, состоящее въ избраніи должностныхъ лицъ и нѣкоторыхъ комиссій палаты, безъ коихъ она не въ состояніи функціонировать. Должностными лицами палаты являются: предсѣдатель, его товарищи, секретарь, его помощники и нѣкоторые другіе (пристава, квесторы и др.); кромѣ того конституціи обычно требуютъ избранія нѣкоторыхъ комиссій или отдѣловъ. Нынѣ предсѣдатели нижнихъ палатъ повсюду избираются самими палатами, хотя нѣкоторыя конституціи еще требуютъ утвержденія предсѣдателей монархомъ; избраніе предсѣдателя самой палатой всегда обезпечиваетъ ему гораздо бо́льшій авторитетъ, чѣмъ при назначеніи его извнѣ. Къ несчастью, конституціи, какъ и наказы, обращаютъ недостаточное вниманіе на обезпеченіе абсолютной безпартійности предсѣдателей, что, между тѣмъ, представляется чрезвычайно важнымъ; блестящимъ примѣромъ безпартійности можетъ служить англійскій спикеръ палаты общинъ; иногда одинъ и тотъ же спикеръ выбирался въ теченіе нѣсколькихъ десятковъ лѣтъ, несмотря на перемѣны въ партійномъ составѣ палаты; благодаря этому спикеръ собираетъ огромный матеріалъ опытности, умѣнія руководить преніями, знанія прецедентовъ; благодаря этому же чрезвычайно увеличивается его авторитетъ; въ другихъ западныхъ государствахъ и у насъ предсѣдатель слишкомъ зависимъ отъ своей партіи и партійной группировки палаты. Товарищи предсѣдателя, секретари и ихъ помощники также избираются самими палатами изъ числа своихъ членовъ, пристава же, квесторы

и т. п. назначаются палатами изъ лицъ постороннихъ. Предсѣдатель съ товарищами и секретарь съ помощниками составляютъ б ю р о палаты, на обязанности коего лежитъ поддержаніе внѣшняго порядка, представительство палаты, осуществленіе нормъ наказа, вѣдѣніе хозяйственныхъ дѣлъ палаты и друг.; бюро является распорядительнымъ органомъ палаты. При созывѣ новыхъ палатъ конституціи обычно требуютъ составленія временнаго и первоначальнаго бюро, впредь до избранія постоянныхъ должностныхъ лицъ.

Русскій законъ временныхъ или первоначальныхъ бюро не знаетъ. Первое засѣданіе первой думы было открыто особо назначеннымъ Выс. властью лицомъ (ст. 51 указа 18 сент. 1905 г.); указъ этотъ имѣлъ въ виду лишь «первоначальный созывъ думы»; однако, и послѣдующія думы были открыты тѣмъ же порядкомъ. Наказъ 1914 г. замѣняетъ его болѣе сложными постановленіями; согласно § 1 дума новаго созыва можетъ быть открыта либо особо назначеннымъ Выс. властью лицомъ, либо членомъ думы, который участвовалъ въ наибольшемъ числѣ сессій, а при наличіи нѣсколькихъ такихъ членовъ, старшимъ изъ нихъ по возрасту; если таковыхъ вовсе не окажется, то дума открывается старѣйшимъ. Этотъ новый порядокъ врядъ ли можно считать удачнымъ; на Западѣ предсѣдательствованіе въ первомъ засѣданіи обычно возлагается на старѣйшаго члена палаты. Занявъ мѣсто предсѣдателя, предсѣдательствующій предлагаетъ членамъ думы дать торжественное обѣщаніе (ст. 13 и прилож. къ ней у. г. д.; § 2 наказа 1914 г.). Затѣмъ слѣдуетъ провѣрка полномочій членовъ (§ 3 и слѣд. наказа); послѣ провѣрки не менѣе половины, производятся выборы должностныхъ лицъ (гл. II наказа) закрытой баллотировкой (§ 21); предварительно баллотировки намѣчаются закрытымъ голосованіемъ кандидаты; баллотируются только тѣ, кои изъявили свое согласіе (§ 22). Бюро думы или какъ его называетъ наказъ, «совѣщаніе» состоитъ изъ предсѣдателя, обоихъ его товарищей, секретаря и одного изъ устанавливаемаго самой думой числа *)

*) По наказу 1914 г. избираются пять товар. секретаря (§ 21),

товарищей секретаря (ст. 12 у. г. д.). Предсѣдатель и его товарищи избираются на годъ (ст. 9 у. г. д.), что представляется крайне неудобнымъ, такъ какъ срокъ ихъ полномочій можетъ истечь до начала новой сессіи и дума можетъ вновь оказаться безъ президіума *); кромѣ того, годичный срокъ вообще очень коротокъ и въ значительной мѣрѣ усиливаетъ партійную зависимость предсѣдателя; секретарь и его товарищи избираются на 5 лѣтъ (ст. 24 у. г. д.),—срокъ, считаемый многими слишкомъ длиннымъ; этотъ послѣдній недостатокъ однако далеко не такъ существенъ, такъ какъ дума всегда имѣетъ возможность заставить путемъ негласныхъ воздѣйствій неугоднаго ей секретаря уйти въ отставку. При думѣ состоитъ канцелярія, находящаяся въ управленіи секретаря (ст. 27 у. г. д.); прилож. къ ст. 30 устанавливаетъ особыя правила назначенія и увольненія служащихъ въ канцеляріи; въ случаѣ роспуска думы завѣдываніе канцеляріей, впредь до избранія бюро новой думой, возлагается на государственнаго секретаря (ст. 27²). Поддержаніе внѣшняго порядка въ помѣщеніяхъ думы возложено на пристава и его помощниковъ, находящихся въ распоряженіи предсѣдателя (ст. 28). Совѣщаніе имѣетъ очень важныя функціи, главнымъ образомъ въ вопросахъ о составленіи повѣстокъ, т. е. въ организаціи плана работъ палаты (подробнѣе см. гл. VII наказа 1914 г.).

Во всѣхъ конституціонныхъ государствахъ тяжесть разработки законодательныхъ вопросовъ лежитъ всегда на комиссіяхъ законодательныхъ палатъ; это легко объяснимо: общія собранія слишкомъ громоздкія учрежденія для выработки деталей законовъ; кромѣ того, комиссіи однѣ въ состояніи собирать свѣдѣнія и матеріалы. Комиссіи составляются путемъ избранія нѣкотораго числа членовъ палаты, производимаго всегда путемъ партійныхъ соглашеній; наиболѣе справедливымъ способомъ составленія комиссій является пропорціональное представительство всѣхъ партій палаты; партіи,

*) Неудобство этого порядка проявилось напр. при созывѣ думы въ январѣ 1915 г., по случаю войны.

располагающія большинствомъ (въ особенности, если таковое очень велико), всегда склонны пренебрегать этимъ требованіемъ политической справедливости. Отъ обычныхъ комиссій слѣдуетъ отличать: комитетъ всей палаты (имѣющій особое значеніе въ Англіи), комитетъ, замѣняющій собой, при однопалатной системѣ, верхнюю палату (напр., въ Норвегіи и Финляндіи) и отдѣлы, когда члены распредѣляются по жребію поровну между разъ навсегда установленнымъ числомъ отдѣловъ; въ отличіе отъ комиссій, отдѣлы, такимъ образомъ, составляются независимо отъ партійнаго состава палаты; главной ихъ задачей обыкновенно является провѣрка выборовъ, которая должна носить безпартійный характеръ; на отдѣлы могутъ возлагаться и другія задачи, въ осуществленіи коихъ желательна безпартійность. Комитетъ всей палаты отличается отъ общаго собранія лишь тѣмъ, что имѣетъ особаго предсѣдателя; обязанностью его является разсмотрѣніе и окончательное установленіе текста законопроектовъ и бюджетныхъ ассигновокъ. Комитеты же, замѣняющіе собой верхнія палаты, играютъ важную политическую роль; они всегда составляются партійно, но изъ большаго числа членовъ, чѣмъ прочія комиссіи; очень часто они играютъ роль политическаго тормаза въ процессѣ законодательства.

Русское право знаетъ только двѣ категоріи комиссій; согласно ст. 5 учр. гос. д.; дума можетъ избирать комиссіи и отдѣлы, въ числѣ устанавливаемомъ самой думой (ст. 6); отдѣлы и комиссіи сами выбираютъ своихъ предсѣдателей (ст. 11 учр. гос. д.) и секретарей (ст. 25 учр. гос. д. и § 36 наказа 1914 г.). Провѣрка полномочій депутатовъ возлагается на отдѣлы, избираемые (въ числѣ 11) по жребію въ первомъ же засѣданіи (§ 4 и 29 наказа 1914 г.) *). Нынѣ комиссіи избираются

*) Въ 1, 2 и 3 думахъ отдѣлы кромѣ провѣрки выборовъ вѣдали еще слѣд. дѣла: выборы въ комиссіи и дѣла, особо имъ порученныя думой (§§ 30 и 32, нынѣ исключенные); эти функціи однако не находили себѣ практическаго осуществленія (см. стр. 21 и слѣд. доклада комиссіи, № 379, IV—I).

общимъ собраніемъ, закрытымъ голосованіемъ (записками) (§ 29 наказа 1914 г.); этотъ способъ нельзя считать удовлетворительнымъ, такъ какъ имъ въ значительной мѣрѣ затрудняются партійныя соглашенія; но и прежній способъ избранія комиссій отдѣлами не былъ удовлетворительнымъ; единственно правильнымъ было бы установленіе пропорціональныхъ выборовъ (не только de facto, но и de jure). Члены думы, не принадлежащіе къ составу комиссіи, могутъ присутствовать на засѣданіяхъ безъ права голоса; съ разрѣшенія комиссіи эти члены могутъ впрочемъ пользоваться совѣщательнымъ голосомъ *); дума можетъ однако объявлять засѣданія комиссіи закрытыми для членовъ, къ нимъ не принадлежащихъ (§ 39, 1914); въ комиссіи личнаго состава члены, не принадлежащіе къ ея составу, присутствовать не могутъ (§ 40, 1914). Прежніе наказы содержали мудрое постановленіе, согласно коему могли приглашаться въ комиссіи свѣдущія лица (§ 47 наказа 1912 г.); таковое однако вызвало упорное и весьма энергичное противодѣйствіе правительства, поддержанное и сенатомъ; дѣло доходило даже до угрозы силой, такъ какъ правительство заявило, что не пропуститъ въ зданіе думы приглашаемыхъ комиссіями постороннихъ; такая точка зрѣнія вызвала справедливые протесты какъ самой думы, такъ и государствовѣдовъ, указывавшихъ на ея незаконность и нецѣлесообразность**); комиссія IV думы нашла необходимымъ уступить силѣ (стр. 35 доклада № 379), исключивъ этотъ параграфъ изъ наказа 1914 г.; нынѣ комиссіи, слѣдовательно, утратили право приглашать постороннихъ. Осталось лишь право «выслушивать объясненія должностныхъ лицъ и обозрѣвать документы» (§ 44, прежній 46); но и «обозрѣніе документовъ» уже не разъ встрѣчало противодѣйствіе министерствъ, не желавшихъ пред-

---

*) Членъ думы, первый подписавшій заявленіе или проектъ, по которому дѣло началось, всегда имѣетъ совѣщательный голосъ, если не состоитъ членомъ комиссіи; это право онъ можетъ передавать кому-либо изъ подписавшихъ, если самъ не можетъ присутствовать (§ 42, 1914).

**) *Лазаревскій*, Курсъ 1913 г., стр. 566; мотивировка § 47 приведена въ докладѣ комиссіи по наказу 1909 года.

ставлять думѣ необходимыхъ ей матеріаловъ; противозаконность такой политики неоднократно отмѣчалась самой думой.

Практика нашихъ думъ выработала еще одно особое учрежденіе, совѣщаніе представителей фракцій, которымъ устанавливается путемъ неформальныхъ и партійныхъ переговоровъ порядокъ работъ думы или же обсуждаются принципіальныя основанія какой-либо особо важной мѣры или проекта и опредѣляются партійныя соотношенія силъ *).

Глава V наказа регулируетъ порядокъ засѣданій гос. думы. Сама дума назначаетъ дни и часы своихъ засѣданій (§ 115, 1914), при чемъ въ концѣ каждаго засѣданія составляется повѣстка («порядокъ») слѣдующаго засѣданія (116); члены созываются особымъ звонкомъ (118); на предсѣдательствующемъ же лежитъ обязанность провѣрки кворума; законъ требуетъ присутствія не менѣе одной трети всего числа членовъ (ст. 7 у. гос. д.); безъ кворума не можетъ быть ни голосованій, ни даже преній. Засѣданія открываются, закрываются и прерываются предсѣдательствующимъ; дума можетъ назначить часъ закрытія (§ 123). Слово обыкновенно дается по очереди записавшихся у предсѣдательствующаго, но могутъ быть и внѣ очередныя заявленія (о наказѣ, о порядкѣ дня, по личному вопросу, докладчиковъ и нѣк. друг.); для рѣчей можетъ устанавливаться извѣстный срокъ продолжительности (подробнѣе см. раздѣлы II, III и IV этой главы наказа); пренія могутъ сокращаться и прекращаться по постановленію думы; чтеніе рѣчей не разрѣшается, но пользованіе цитатами возможно (§ 149). Особое вниманіе посвящено въ наказѣ постановкѣ вопросовъ (разд. V) и порядку голосованія (разд. VI); всякій вопросъ долженъ быть поставленъ такимъ образомъ, чтобы члены думы могли отвѣтить на него: да или нѣтъ (§ 172); при голосованіяхъ мнѣніемъ общаго собранія считается то, за которое выскажется большинство; въ случаѣ раздѣленія голосовъ поровну производится новое голосованіе; если вновь получится равенство,

*) Подробнѣе *П. Гронскій*, Право 1910 г., № 4—5.

голосъ предсѣдателя даетъ перевѣсъ; постановленія думы объ отмѣнѣ выборовъ («по неправильности ихъ») составляютъ исключеніе, такъ какъ должны приниматься большинствомъ двухъ третей (ст. 48 у. г. д.). Наша практика допускаетъ воздержаніе отъ голосованія, но наказъ безусловно запрещаетъ передачу голоса или голосованіе «за отсутствующаго» (§ 195); дума можетъ постановлять о «закрытыхъ» голосованіяхъ; въ нѣкоторыхъ случаяхъ самъ законъ требуетъ закрытаго голосованія (§ 196); въ случаяхъ сомнѣнія, по иниціативѣ предсѣдателя или не менѣе 100 членовъ, можетъ быть произведена провѣрка голосованія (выходомъ черезъ двери) (§ 199); по иниціативѣ не менѣе 30 членовъ можетъ быть произведено поименное голосованіе (§ 202).

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СОВѢТЪ.

ДОРЕФОРМЕННЫЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СОВѢТЪ.

Курсы русск. государственнаго права *Лазаревскаго*, *Ивановскаго* и *Коркунова*; *Градовскій*, Начала русск. государ. права, т. II; Baron *Nolde*, La Chambre Haute en Russie; *Гр. Корфъ*, Жизнь гр. Сперанскаго; *В. Щегловъ*, Гос. совѣтъ въ царствованіе Александра I, 1—2, 1892—1895 гг.

29. Вырабатывая свой знаменитый планъ государственной реформы, Сперанскій удѣлилъ особое мѣсто высшему совѣщательному органу при монархѣ; функціи такового должны были быть возложены на Непремѣнный совѣтъ, учрежденный еще въ 1801 г., но никого не удовлетворявшій; новый совѣтъ долженъ былъ носить названіе Государственнаго, а собственно законодательныя функціи вручались компетенціи государственной думы. Съ теченіемъ времени, когда Сперанскій къ своему горю долженъ былъ убѣдиться, что его конституціонная реформа не имѣетъ шансовъ быть утвержденной Александромъ, ему пришлось удовольствоваться реформой совѣта, при чемъ именно на совѣтъ оказались перенесенными нѣкоторыя законодательныя функціи.

Реформа совѣта была опубликована въ 1810 г. (полн. собр. зак., № 24064), но отъ первоначальнаго плана Сперанскаго остались одни обломки; великому преобразователю удалось осуществить только малую часть задуманныхъ реформъ, что отразилось особенно ярко на дальнѣйшей судьбѣ гос. совѣта.

Законодательныя дѣла составили центръ тяжести вѣдомства гос. совѣта, такъ какъ цѣлью реформы 1810 г. объявлялась необходимость «учрежденія постепенно образа управленія на твердыхъ и непремѣняемыхъ основаніяхъ закона». Но рядомъ съ этимъ, въ компетенцію гос. совѣта оказалось необходимымъ включить и другія дѣла, административныя и судебныя; въ число первыхъ входили, между прочимъ, дѣла финансоваго характера и военнаго управленія, а рядомъ съ этимъ, вплоть до реформы 1864 г. совѣтъ являлся высшей судебной инстанціей; даже послѣ судебной реформы въ компетенціи совѣта сохранились нѣкоторыя судебныя функціи, по разсмотрѣнію разногласій, возникающихъ въ общихъ собраніяхъ сената. Санкція законовъ оставалась, конечно, въ рукахъ монарха; Сперанскому, однако, удалось ввести одно существенное ограниченіе; законы утверждались по формулѣ: «внявъ мнѣнію государственнаго совѣта» (дословный переводъ франц. фразы Conseil d'Etat entendu); этимъ свобода дѣйствій монарха ограничивалась, такъ какъ закономъ становился лишь тотъ проектъ, который былъ разсмотрѣнъ въ гос. совѣтѣ и принятъ его большинствомъ (§ 53 и слѣд. первонач. учр. гос. сов.; Градовскій, Начала, II, 1903, стр. 215); устанавливая эту норму, Сперанскій стремился обезпечить государству хотя бы нѣкоторые формальные признаки понятія закона, въ отличіе отъ указовъ и правительственныхъ распоряженій. На практикѣ это ограниченіе часто обходилось изданіемъ указовъ, имѣвшихъ фактически ту же силу, какъ и проведенные черезъ гос. совѣтъ законы; все же, стѣснительное значеніе этой формулы ясно сознавалось современниками; въ 1842 г., при изданіи новаго учрежденія совѣта, она была отмѣнена Николаемъ I.

При гос. совѣтѣ состояли разныя присутствія и комиссіи; такъ, до 1826 г. при немъ состояла комиссія составленія законовъ, преобразованная сначала во II отдѣленіе Собств. Е. И. В. Канцеляріи, затѣмъ въ кодифик. отдѣлъ, упраздненный въ свою очередь въ 1893 г., и комиссія прошеній, преобразованная въ 1835 г. въ самостоятельное учрежденіе.

Дореформенный составъ совѣта зависѣлъ вполнѣ отъ усмо-

трѣнія монарха; никакихъ ограничительныхъ условій назначенія членовъ не существовало; только одни министры присутствовали въ немъ ex officio; членовъ по рожденію не имѣлось; члены имп. фамиліи засѣдали въ совѣтѣ лишь по особому личному назначенію. Членами назначались всегда высшія чиновныя лица, притомъ безразлично военнаго или гражданскаго вѣдомствъ; за все столѣтіе дѣятельности совѣта было всего два назначенія лицъ, выдвинувшихся не на государственной службѣ (Галаганъ и гр. Бобринскій; Коркуновъ, II, 1909 г., стр. 90); іерархи русской церкви никогда не назначались въ совѣтъ. Увольненіе зависѣло также отъ Высоч. усмотрѣнія, хотя на практикѣ случаи увольненія встрѣчались чрезвычайно рѣдко; лишеніе званія могло происходить и судебнымъ приговоромъ (А. Чарторижскій въ 1832 г.). Число членовъ было неограничено. Предсѣдателемъ гос. совѣта принципіально считался монархъ, но когда онъ не присутствовалъ, его мѣсто занималось однимъ изъ членовъ, носившихъ званіе предсѣдателя гос. совѣта; монархъ предсѣдательствовалъ въ совѣтѣ очень рѣдко, званіе же это давалось обычно одному изъ высшихъ сановниковъ или одному изъ великихъ князей.

Организація совѣта состояла изъ двухъ инстанцій, департаментовъ и общаго собранія, и состоявшихъ при совѣтѣ: особаго присутствія для разсмотрѣнія всеподд. жалобъ на опредѣленія департаментовъ сената, и государственной канцеляріи. Общее собраніе составлялось изъ всѣхъ членовъ совѣта и всѣхъ министровъ, департаменты же изъ особо назначенныхъ Выс. властью членовъ; департаментовъ было четыре: законовъ, военныхъ дѣлъ (прекратившаго свою дѣятельность уже въ XIX ст.), гражданскихъ и духовныхъ дѣлъ (въ немъ сосредоточивалось также разсмотрѣніе судебныхъ дѣлъ) и государственной экономіи (подготовлявшаго финансовыя дѣла); наконецъ, по учрежденію 1901 г. имѣлся еще департаментъ промышленности, наукъ и торговли; департаменты считались какъ бы подготовительной инстанціей для общаго собранія.

Государственная канцелярія находилась въ управленіи государственнаго секретаря и состояла изъ его товарища, статсъ-

секретарей, ихъ помощниковъ и дѣлопроизводителей; съ упраздненіемъ въ 1893 г. кодификаціоннаго отдѣла, функціи послѣдняго были возложены на государственную канцелярію, по отдѣленію свода законовъ.

Поступая въ гос. совѣтъ, дѣла проходили слѣдующія инстанціи: сначала изготовлялся канцеляріей докладъ, слушавшійся въ департаментѣ, затѣмъ происходило обсужденіе доклада департамента въ общемъ собраніи, и наконецъ, «мнѣніе», «журналъ» или «меморія» послѣдняго представлялись на Высочайшее усмотрѣніе, при чемъ монархъ не связанъ былъ (какъ первоначально предполагалось Сперанскимъ) мнѣніемъ большинства, а могъ утверждать и мнѣніе меньшинства (такъ, напр., произошло утвержденіе закона о земскихъ начальникахъ); случаи эти встрѣчались однако рѣдко. Канцелярія составляла «журналы» засѣданій, написанные прекраснымъ канцелярскимъ слогомъ. Дѣла поступали въ совѣтъ либо по Выс. повелѣнію, либо по представленіямъ министровъ.

Учрежденіе совѣта было пересмотрѣно въ 1842 г. и въ 1901 г., но внесенныя въ него измѣненія въ общемъ касались лишь частностей.

РЕФОРМА 1906 г. СОСТАВЪ ГОС. СОВѢТА.

В. Ш., Новѣйшія преобразованія русскаго гос. строя, 1906 г.; *Г. Савичъ*, Новый гос. строй Россіи, 1907 г.; *P. Chasles*, Le Parlement russe, 1910.

30. Конституція должна была радикальнымъ образомъ измѣнить положеніе гос. совѣта; изъ законосовѣщательнаго органа онъ превратился во вторую палату русскаго парламента. 20 февраля 1906 г., при манифестѣ, былъ изданъ Выс. указъ о преобразованіи гос. совѣта, а 24 апрѣля 1906 г. послѣдовалъ Выс. указъ «объ утвержденіи учрежденія гос. совѣта», согласно изданнымъ наканунѣ, 23-го, новымъ основнымъ законамъ. Положеніе совѣта нынѣ регулируется: главой X осн.

зак. и учрежденіемъ гос. совѣта, изданія 1906 г. (продолж. 1912 г.), т. I, ч. II св. зак.

Гос. совѣтъ, согласно ст. 100 осн. зак., составляется на половину изъ членовъ, назначаемыхъ Выс. властью, и на половину изъ членовъ выборныхъ; число первыхъ не можетъ превышать числа вторыхъ. Кромѣ того, имѣется еще категорія членовъ неприсутствующихъ, носящихъ лишь званіе члена совѣта, но не призываемыхъ монархомъ къ законодательной работѣ. Составъ членовъ ежегодно (1-го января) публикуется во всеобщее свѣдѣніе (ст. 11 учр. гос. с.); основываясь на этой статьѣ, установилась практика ежегодной выборки назначенныхъ членовъ; правительство не разъ переводило по своему усмотрѣнію назначенныхъ членовъ изъ группы неприсутствующихъ въ присутствующіе и обратно; практику эту однако нельзя назвать закономѣрной; ст. 11 упоминаетъ рядомъ съ назначенными и выборныхъ членовъ, избираемыхъ на 9 лѣтъ; изъ этого ясно, что ст. 11 преслѣдуетъ лишь информаціонную цѣль (списокъ членовъ гос. думы также публикуется въ всеобщее свѣдѣніе; ст. 141 пол. о выб.); вмѣстѣ съ тѣмъ необходимо отмѣтить, что такая практика противорѣчитъ требованію самостоятельности и независимости законодательной палаты; практика эта дѣлаетъ назначенныхъ членовъ совѣта еще болѣе зависимыми отъ правительства, т. к. послѣднее получаетъ возможность устранять неугодныхъ ему членовъ, тѣхъ, дѣятельностью коихъ за минувшій годъ оно недовольно, не призывая ихъ въ слѣдующемъ году въ совѣтъ; кромѣ того, подобная практика можетъ создавать крупныя неудобства, внося, напр., измѣненіе въ составъ совѣта во время сессіи (такъ оно и бывало на дѣлѣ), измѣняя даже составъ комиссій палаты путемъ изъятія того или другого члена; назначенные члены благодаря этому постоянно чувствуютъ надъ собой Дамокловъ мечъ исключенія изъ числа присутствующихъ и ударовъ по своему чиновному самолюбію; единодушная критика этого порядка въ нашей ученой литературѣ *) однако не сумѣла убѣдить правительства въ неправильности взятаго имъ направленія.

---

*) См. *Лазаревскій*, Курсъ, 1913 г., стр. 427—430.

Члены по выборамъ избираются на 9 лѣтъ, при чемъ каждые три года возобновляется одна треть выборнаго состава; переизбранія допускаются (ст. 18 у. г. с.); но если срокъ полномочій выб. члена истекаетъ во время сессіи, онъ сохраняетъ свои полномочія до конца сессіи, а избраніе новаго должно имѣть мѣсто до начала новой сессіи (по продолж. 1909 г. ст. 18^1 и 18^2; законъ 10 марта 1909 г., собр. уз. № 315). Ст. 20 перечисляетъ отрицательныя условія; не могутъ быть избираемы въ гос. совѣтъ: 1) лица, не достигшія 40 лѣтъ, 2) не окончившія курсъ хотя бы средняго учебнаго заведенія или не выдержавшія соотвѣтствующаго испытанія, 3) иностранные подданные и 4) лица, указанныя въ п. 1 ст. 6 и въ ст. 7 и 8 пол. о выб. въ г. думу (см. примѣч. по продолж. 1908 г.); военные не устраняются отъ выборовъ.

Члены по выборамъ дѣлятся закономъ на пять группъ: представителей духовенства, земствъ, дворянства, ак. наукъ и университетовъ и торговли и промышленности; законъ 1910 г. прибавилъ къ этому еще шестую группу представителей Финляндіи (ст. 12 у. г. с.). 1. Духовенство представлено шестью членами, назначаемыми синодомъ; трое должны принадлежать бѣлому и трое черному духовенству (ст. 13); 7 марта 1906 г. были изданы особыя правила синодскихъ выборовъ. Списки кандидатовъ чернаго духовенства составляются епарх. епископами (по 3 отъ каждаго), изъ коихъ синодъ выбираетъ 3 членовъ г. совѣта, получившихъ наибольшее число голосовъ еп. епископовъ; кандидаты бѣлаго духовенства избираются по одному отъ каждаго благочиннаго съѣзда; изъ числа ихъ синодъ выбираетъ 3 членовъ г. совѣта. 2. Каждое губ. зем. собраніе избираетъ по одному члену, изъ числа: а) лицъ, владѣющихъ въ губерніи на правѣ собственности или пожизненнаго владѣнія не менѣе 3 лѣтъ, пространствомъ обложенной сборомъ на зем. повинн. земли, въ 3 раза превышающемъ количество земли, дающее право на непосредственное участіе въ земск. избир. собраніяхъ, и б) лицъ, владѣющихъ на тѣхъ же основаніяхъ землей, размѣромъ не превышающей требуемаго для участія въ земск. избир. собраніяхъ, если лица сіи прослужили не менѣе 2 выборныхъ сроковъ предводителями,

предсѣдателями управъ, городскими головами или почетными мир. судьями; нѣкоторыя преимущества, кромѣ того, установлены для Петроградскаго, Московскаго и Херсонскаго земствъ. Въ десяти губерніяхъ, гдѣ нѣтъ земствъ, образуются особые съѣзды, избирающіе по одному члену государственнаго совѣта *); въ этихъ съѣздахъ принимаютъ участіе лица, имѣющія право непосредственнаго участія въ съѣздахъ землевладѣльцевъ для выборовъ въ г. думу; этотъ цензъ соотвѣтствуетъ цензу для непоср. участія въ зем. выборахъ; пасс. избир. правомъ пользуются лица, имѣющія тройной цензъ; въ Прибалт. губерніяхъ пасс. правомъ пользуются также лица съ простымъ цензомъ, но прослужившія два срока по выб. службѣ. Наконецъ, въ Царствѣ Польскомъ эти съѣзды избираютъ не самихъ членовъ г. совѣта, а по три выборщика, на тѣхъ же цензовыхъ условіяхъ; выборщики, съѣхавшись въ Варшавѣ, выбираютъ изъ своей среды 6 членовъ г. совѣта (подробнѣе см. приложеніе къ ст. 12, прим., учр. гос. с.), 3. Дворянскія общества избираютъ по 2 выборщика, которые, съѣхавшись въ Петроградѣ, выбираютъ изъ своей среды 18 членовъ гос. совѣта (ст. 15 у. г. с.); акт. и пасс. имущ. цензы при этомъ равны. 4. Ак. наукъ изъ числа орд. академиковъ и импер. университеты изъ числа орд. профессоровъ избираютъ по 3 выборщика, которые, съѣхавшись въ Петроградѣ, выбираютъ изъ своей среды 6 членовъ гос. совѣта (ст. 16). 5. Совѣтъ торг. и мануф. избираетъ 4 выборщиковъ (2 отъ торговли, 2 отъ промышл.); Московское отдѣленіе совѣта, Иваново-Вознесенскій, Костромской и Лодзинскій комитеты торг. и ман. — по одному выборщику отъ промышл.; Петроградскій и Московскій биржевые комитеты — по 4 выборщика (2 отъ торг., 2 отъ пром.), 16 другихъ биржевыхъ комитета—по 2 выборщика (1 отъ торг. 1 отъ промышл.), всѣ прочіе биржевые комитеты и купеческія управы—по 1 выборщику отъ торг., а Харьк. каменноуг. биржа 1 выборщика

*) Первоначально было 16 губерній; законъ 14 марта 1911 (собр. узакон., № 419) ввелъ однако земскія учрежденія въ шести изъ нихъ, уравнявъ этимъ выборы членовъ г. совѣта отъ этихъ губерній съ общими земскими губерніями.

отъ промышл. Всѣ эти выборщики избираютъ, съѣхавшись въ Петроградѣ, изъ своей среды 12 членовъ гос. совѣта, въ томъ числѣ—6 отъ промышл. и 6 отъ торговли (ст. 17). 6. Финляндскій сеймъ избираетъ 2 членовъ гос. совѣта изъ числа лицъ, имѣющихъ право участія въ сейм. выборахъ и удовлетворяющихъ требованіямъ ст. 20^1 и 20^2 учр. гос. сов. (ст. 17^1, по продолж. 1910 г.), а именно, не подвергшихся суду за дѣянія, влекущія извѣстныя наказанія, не отстраненныхъ по судебному приговору отъ исполненія службы, не обвиняемыхъ въ подобныхъ преступленіяхъ и знающихъ русскій языкъ.

На всѣхъ указанныхъ съѣздахъ выборы производятся подъ предсѣдательствомъ выбраннаго изъ среды участвующихъ лица, баллотировкой шарами или записками; избранными считаются получившіе болѣе половины голосовъ въ порядкѣ большинства голосовъ; при равенствѣ голосовъ, избраніе опредѣляется жребіемъ; если при первой баллотировкѣ не будутъ избраны всѣ члены, то на слѣдующій день производятся дополнительные выборы остающихся; если и тогда не все требуемое закономъ число членовъ окажется избраннымъ, то на третій день производятся окончательные выборы, при чемъ избранными считаются получившіе относительное число голосовъ (ст. 21 учр. гос. с.).

Общее число выборныхъ членовъ теперь равняется 100; 6 отъ духовенства, 56 отъ зем. и не-зем. губерній, 18 отъ дворянства, 6 отъ университетовъ и академіи, 12 отъ торг. и промыш. и 2 отъ Финляндіи; а такъ какъ число назначенныхъ членовъ можетъ равняться, но не превышать числа выборныхъ, то общій составъ нашей верхней палаты можетъ достигать 200 членовъ. Правительство старательно держится этой нормы.

Указанныя условія выборовъ членовъ гос. совѣта даютъ яркую картину господства высокихъ цензовъ какъ имущественнаго, такъ и возрастнаго.

Ст. 103 осн. зак. запрещаетъ одновременное участіе въ составѣ обѣихъ законодательныхъ палатъ.

Особенностью нашего права является постоянное стремленіе законодателя къ установленію полнаго состава совѣта (ср. съ закономъ 10 марта 1909 г., собр. уз. 315; нынѣ ст. 18^1 и 18^2

учр. гос. с.), дабы ни одна изъ группъ представителей не лишалась своихъ членовъ и не терялось этимъ установленной закономъ пропорціи отношенія къ другимъ группамъ.

Жалобы на неправильные выборы приносятся на имя совѣта въ трехдневный срокъ, со дня закрытія подлежащаго избир. собранія или съѣзда, предсѣдателю его, и направляются послѣднимъ въ недѣльный срокъ въ совѣтъ (ст. 22 учр. гос. с.). Въ случаѣ отмѣны всего производства выборовъ необходимы новые выборы; если же отмѣненными окажутся лишь выборы даннаго члена, то на его мѣсто вступаетъ, въ порядкѣ старшинства избир. балловъ, слѣдующій кандидатъ, получившій большинство голосовъ; если такого лица не окажется, то производятся даннымъ съѣздомъ новые выборы (ст. 23). Постановленія объ отмѣнѣ выборовъ принимаются въ совѣтѣ большинствомъ двухъ третей голосовъ наличныхъ членовъ (ст. 46 учр. гос. с.). Разъясненіе сомнѣній и толкованіе указанныхъ законовъ принадлежитъ сенату по 1 департаменту (ст. 25).

ПОЛОЖЕНІЕ ЧЛЕНОВЪ ГОС. СОВѢТА.

31. Ст. 9 учр. гос. сов. имѣетъ въ виду своего рода несмѣняемость назначенныхъ членовъ гос. совѣта, указывая, что увольненіе ихъ можетъ происходить лишь по личной ихъ просьбѣ; норма эта, однако, обходится ежегоднымъ распубликованіемъ списковъ назначеныхъ членовъ, коимъ эти члены иногда переводятся въ разрядъ неприсутствующихъ; незакономѣрность такого порядка не подлежитъ сомнѣнію. Выборная половина совѣта можетъ быть распущена монархомъ до срока, на который она избрана (ст. 104 осн. зак., 10 учр. гос. с.); тѣмъ же указомъ о роспускѣ должны быть назначены новые выборы. Выборный членъ можетъ отказаться отъ своего званія; условія же и порядокъ отказа приравнены къ условіямъ и порядку отказа членовъ гос. думы (ст. 27 учр. гос. с.; см. выше). Члены

по выборамъ получаютъ суточныя, въ размѣрѣ 25 рублей; имъ также возмѣщаются путевыя издержки въ Петроградъ и обратно; если выборный членъ занимаетъ какую-либо должность, коей присвоено казенное содержаніе, ему предоставляется на выборъ отказаться отъ этого содержанія или отъ полученія суточныхъ (ст. 28 учр. гос. с.; ст. 8—10 наказа гос. сов., 1907 г.); назначенные члены получаютъ казенное содержаніе весьма разнообразнаго размѣра, въ зависимости отъ ихъ служебнаго положенія.

Иммунитетъ выборныхъ членовъ гос. совѣта устанавливается закономъ простой ссылкой на соотвѣтствующія статьи учр. гос. д.; ст. 27 учр. гос. с. гласитъ: «члены гос. совѣта по выборамъ въ отношеніи лишенія и ограниченія личной ихъ свободы и временнаго устраненія отъ участія въ собраніяхъ совѣта, равно какъ условій и порядка отказа отъ званія члена совѣта, сложенія сего званія и выбытія изъ состава совѣта въ случаяхъ, указанныхъ въ ст. 17, пунктахъ 1 и 2, ст. 18 и ст. 19 учр. гос. д., подчиняются соотвѣтствующимъ правиламъ, постановленнымъ для членовъ гос. думы». Такая общая ссылка въ подобномъ первѣйшей важности вопросѣ всегда очень опасна, будучи легко въ состояніи вызывать крупныя недоразумѣнія; но въ данномъ случаѣ положеніе ухудшается еще и тѣмъ, что соотвѣтственныя статьи учр. гос. д. сами по себѣ оказались на практикѣ далеко не ясными (см. выше, §§ 23, 24 и 25). Насколько легко возможны конфликты можно судить по двумъ прецедентамъ увольненія профессоровъ—членовъ гос. совѣта.

Всякія сообщенія и заявленія, касающіяся нормъ ст. 27 учр. гос. с., подаются предсѣдателю гос. совѣта, который ихъ, въ свою очередь, передаетъ въ комиссію личнаго состава (§ 22 наказа 1907 г.); послѣдняя обязана въ теченіе одной недѣли, «если не встрѣчается надобности въ собраніи свѣдѣній, не находящихся въ распоряженіи гос. совѣта», представить совѣту свой докладъ, разсматриваемый затѣмъ въ общемъ собраніи.

Согласно ст. 26 учр. гос. с., выборные члены не обязаны отчетомъ передъ своими избирателями; законодатель и въ дан-

номъ случаѣ устраняетъ возможность какого-либо обязательнаго мандата. Въ отношеніи свободы сужденій и мнѣній членовъ совѣта они опять таки уравнены съ членами гос. думы (ст. 26 учр. гос. с.), при чемъ ст. 5 учр. гос. с. добавляетъ декларативнымъ утвержденіемъ, что «гос. совѣтъ въ дѣлахъ, ему предлагаемыхъ, пользуется всею свободою мнѣній»; здѣсь необходимо вновь отмѣтить опасность подобныхъ общихъ ссылокъ.

Ст. 6 запрещаетъ посылку въ гос. совѣтъ депутацій, а также обращеніе къ нему съ письменными или словесными заявленіями и просьбами частныхъ лицъ; такой же запретъ мы находимъ и въ учрежденіи гос. думы (ст. 61).

Члены совѣта подписываютъ при вступленіи въ совѣтъ особую присягу (ст. 4 и прилож. къ ней учр. гос. с.). Они обязаны присутствовать на засѣданіяхъ совѣта (§ 4 наказа),—въ случаѣ же невозможности присутствія, должны увѣдомлять предсѣдателя или гос. секретаря о причинахъ отсутствія (§ 5 наказа; подробнѣе см. выше, § 27).

ДѢЛОПРОИЗВОДСТВО.

32. Согласно ст. 60 учр. гос. сов. «подробности внутренняго распорядка въ гос. совѣтѣ опредѣляются наказомъ, издаваемымъ совѣтомъ. Наказъ сей публикуется во всеобщее свѣдѣніе чрезъ пр. сенатъ». Этимъ гарантируется совѣту, какъ и думѣ, полная самостоятельность регулированія «внутренняго распорядка» (см. выше, § 28). Совѣтъ выработалъ свой наказъ, представивъ его сенату для распубликованія; послѣдній, однако, сдѣлалъ цѣлый рядъ замѣчаній и отказалъ въ распубликованіи; совѣтъ подчинился требованіямъ сената и внесъ соотвѣтствующія измѣненія, послѣ чего распубликованіе состоялось 12 мая и 14 декабря 1907 г. (собр. узак. № 86, ст. 802 и № 200, ст. 1445). Наказъ 1907 г. дѣйствуетъ нынѣ.

Конституированіе гос. совѣта. Въ отличіе отъ гос. думы, но по примѣру многихъ западныхъ конституцій,

нашъ гос. совѣтъ имѣетъ назначаемыхъ монархомъ изъ числа членовъ совѣта (ст. 3 учр. г. с.) предсѣдателя и вице-предсѣдателя, а канцелярія его находится въ вѣдѣніи государственнаго секретаря, также назначаемаго монархомъ, но изъ постороннихъ совѣту должностныхъ лицъ. Эти лица не составляютъ общаго бюро; вице-предсѣдатель замѣняетъ предсѣдателя въ его отсутствіе или по желанію предсѣдателя (ст. 3 учр. г. с., §§ 2, 3 нак.). Кромѣ того, можетъ быть назначаемъ замѣститель вице-предсѣдателя, когда послѣдній въ теченіе продолжительнаго времени исполняетъ обязанности предсѣдателя (прецедентъ 1914 г.). Наиболѣе существенными обязанностями предсѣдателя, кромѣ предсѣдательствованія, являются ежегодные доклады монарху о дѣятельности совѣта (ст. 7 учр. г. с.) и доклады ему для санкціи принятыхъ совѣтомъ и думой законопроектовъ (ст. 113 осн. зак.); докладъ свидѣтельствуется скрѣпой предсѣдателя, который, слѣдовательно, отвѣтственъ за выполненіе всѣхъ формальныхъ требованій конституціи относительно порядка созданія законовъ. Предсѣдатель руководитъ преніями и голосованіями, открываетъ и закрываетъ засѣданія, заботится о поддержаніи внѣшняго порядка въ помѣщеніяхъ и засѣданіяхъ совѣта, вызываетъ ораторовъ, предоставляя имъ слово, и т. д.; кромѣ того, на немъ лежитъ обязанность представительства гос. совѣта (§ 1 нак.); предсѣдатель имѣетъ право допускать въ совѣтъ постороннихъ лицъ (ст. 39 учр. г. с.), одобрять стенограммы засѣданій и разрѣшать ихъ опубликованіе (полностью или частично) (ст. 41 и 42 у. г. с.); онъ же можетъ объявлять засѣданія закрытыми (ст. 40 у. г. с).

Въ гос. совѣтѣ, какъ и въ гос. думѣ, имѣются к о м и с с і и; таковыя могутъ быть постоянныя и временныя, избранныя для какого-нибудь опредѣленнаго дѣла (§ 26 нак.); постоянныхъ комиссій имѣется 3: личнаго состава и внутренняго распорядка, финансовыхъ и законодательныхъ предположеній (§ 27); компетенція ихъ однако не ограничена только этими дѣлами; совѣтъ можетъ имъ передавать любое дѣло (§ 28); финансовая комиссія состоитъ изъ 30, комиссія законодательныхъ предположеній изъ 15, а всѣ остальныя изъ 10 членовъ (§ 29); двѣ (личн. сост. и

закон. предп.) комиссіи избираются въ началѣ сессіи, финансовая же—въ концѣ. Комиссіи составляются довольно сложнымъ порядкомъ пропорціональныхъ выборовъ (§§ 31—36), но благодаря этому составъ ихъ гораздо болѣе удовлетворителенъ съ точки зрѣнія партійной организаціи; порядокъ этотъ выгодно отличается отъ порядка составленія думскихъ комиссій. Комиссіи избираютъ своихъ предсѣдателей и ихъ замѣстителей (§ 39). Предсѣдатель и вице-предсѣдатель совѣта могутъ присутствовать въ любой комиссіи съ правомъ совѣщат. голоса (§ 40); комиссіи могутъ приглашать и другихъ членовъ совѣта (§ 41); министры также могутъ присутствовать въ комисіяхъ для личныхъ объясненій (43); кворумъ составляется «наличностью болѣе половины полнаго состава» (46), рѣшенія же принимаются большинствомъ голосовъ присутствующихъ членовъ (47), послѣ чего составляется письменный докладъ совѣту и избирается докладчикъ (48—49); дѣлопроизводство комиссій вѣдается госуд. канцеляріей (50). Постороннія лица и представители печати въ комиссіи не допускаются (ст. 38 учр. р. с.).

Что же касается подробностей д ѣ л о п р о и з в о д с т в а; то особеннаго вниманія заслуживаютъ тщательно разработанная глава III наказа, касающаяся комиссій, и гл. IV, посвященная порядку общаго собранія, открытію засѣданій, ихъ назначенія, и т. д.; глава V говоритъ о порядкѣ разсмотрѣнія дѣлъ въ гос. совѣтѣ, ихъ вступленія, назначенія къ слушанію, обсужденія и голосованія.

Кворумъ совѣта составляетъ одна треть всѣхъ его членовъ, безъ различія назначенныхъ и выборныхъ членовъ (ст. 31 у. г. с.); въ неотложныхъ случаяхъ, если не состоится засѣданія въ виду отсутствія кворума, можетъ быть назначено второе засѣданіе, не позднѣе двухъ недѣль, въ которомъ то же дѣло можетъ разсматриваться при любомъ числѣ присутствующихъ (ст. 52).

По каждому засѣданію составляются: 1) стенографическій отчетъ и 2) протоколъ (§ 128 нак.); отчеты, по одобреніи ихъ предсѣдателемъ, допускаются къ оглашенію въ печати, кромѣ отчетовъ о закрытыхъ засѣданіяхъ (ст. 41 у. г. с.); иногда допускается оглашеніе и части отчетовъ о закрытыхъ засѣданіяхъ

(ст. 42). Засѣданія объявляются закрытыми либо по постановленію совѣта, либо по распоряженію предсѣдателя; послѣдній обязанъ объявлять засѣданія закрытыми, когда о томъ проситъ министръ «по соображеніямъ государственнаго порядка» (ст. 40 у. г. с.); подробности порядка составленія отчетовъ и протоколовъ устанавливаются главой VI наказа.

Канцелярская работа совѣта возложена на государственную канцелярію.

Кромѣ того при совѣтѣ состоятъ департаменты гос. совѣта и особыя его присутствія (ст. 1 у. г. с.) Въ дореформенномъ совѣтѣ департаменты составляли внутреннія инстанціи, черезъ которыя должны были проходить разсматриваемыя совѣтомъ дѣла. Нынѣ положеніе ихъ кореннымъ образомъ измѣнилось, при чемъ закономъ сохранена лишь старая терминологія; департаменты и особыя присутствія составляютъ теперь совершенно отдѣльные отъ совѣта административные органы; общаго съ совѣтомъ они имѣютъ лишь то, что членами ихъ обычно назначаются члены гос. совѣта, хотя и въ данномъ случаѣ законъ не устанавливаетъ категорическаго требованія; кромѣ того, для своего дѣлопроизводства они пользуются услугами госуд. канцеляріи. Въ виду сего положеніе этихъ органовъ должно разсматриваться въ связи съ прочей административной организаціей имперіи.

ФУНКЦІОНИРОВАНІЕ ПАРЛАМЕНТА.

СОЗЫВЪ ПАРЛАМЕНТА.

33. Парламенты всѣхъ странъ засѣдаютъ не постоянно, а періодически, при чемъ подавляющее большинство конституцій даетъ главѣ государства право ихъ созыва; только въ исключительныхъ случаяхъ и далеко не всѣ конституціи допускаютъ при извѣстныхъ условіяхъ начало дѣятельности парламента eo ipso, безъ особаго созыва. Право созыва является одной изъ существенныхъ уступокъ эпохѣ стараго режима, такъ какъ оно какъ бы предполагало право короля созывать или не созывать народныхъ представителей, согласно своему усмотрѣнію; эта свобода дѣйствій, однако, весьма скоро утрачивалась; большинство конституцій нынѣ поставило ему опредѣленныя преграды въ видѣ разныхъ ограничительныхъ условій, но все же оставивъ за главой государства эту почетную привилегію формальнаго созыва. Такимъ образомъ въ подавляющемъ большинствѣ случаевъ для начала функціонированія парламента требуется изданіе особаго акта («созыва») главой государства; въ этомъ актѣ указывается срокъ созыва, а зачастую и сроки выборовъ. Самымъ обычнымъ ограниченіемъ свободы созыва является требованіе конституціей обязательной ежегодной сессіи парламента; другое часто встрѣчаемое ограниченіе заключается въ установленіи конституціей извѣстнаго срока созыва палатъ послѣ ихъ роспуска; конституціи также очень часто требуютъ обязательнаго созыва при наступленіи перемѣны въ лицѣ главы государства (смерти монарха, избраніи президента) или какихъ-либо чрезвычайныхъ обстоятельствъ

(напр., войны). При существованіи двухъ палатъ, обѣ почти всегда созываются одновременно; только въ рѣдкихъ случаяхъ допускаютъ конституціи разновременный созывъ палатъ.

Русскій законъ предоставляетъ право созыва монарху (ст. 98 осн. зак.); созывъ происходитъ указомъ государя. Нашъ законъ, однако, установилъ одно важное ограниченіе, требуя, чтобы палаты созывались ежегодно; зато объ одновременномъ созывѣ обѣихъ палатъ въ законѣ не упоминается; благодаря этому палаты могутъ созываться въ различное время, либо установленіемъ въ одномъ и томъ же указѣ различныхъ сроковъ для гос. совѣта и гос. думы, либо даже различными указами. Практика наша знаетъ уже нѣсколько примѣровъ разновременнаго начала работы совѣта и думы; совѣтъ созывался позднѣе на томъ основаніи, что въ продолженіе первыхъ недѣль работы думы, пока послѣдняя вырабатывала свои проекты, совѣту нечего было дѣлать. Другимъ ограниченіемъ свободы созыва является требованіе ст. 3 у. г. д. (изд. 1908 г.), согласно коему указомъ о досрочномъ роспускѣ должны быть назначены выборы и установлено время созыва новой думы; законъ, однако, не устанавливаетъ какого-либо ограничительнаго срока, если не считать требованія ежегодныхъ сессій.

ПОНЯТІЕ СЕССІИ.

Н. Лаваревскій, Русское гос. право, курсъ 1913 г., ч. 4, отд. 3, гл. 2, § 1; *В. Гессенъ*, Понятіе сессіи въ конституціонномъ правѣ Россіи, Труды Петр. Юрид. Общ., т. V, 1911 г.; *бар. Б. Нольде*, Понятіе сессіи въ русскомъ гос. правѣ, Право 1911 г., № 30 и 31; *Я. Магазинеръ*, Чрезвычайно-указное право въ Россіи, 1911 г.; *Н. Щукинъ*, Законодат. сессія по русскому праву, Юрид. Записки Яросл. Лицея, вып. III (XXI)—IV (XXII), 1914 г.

34. Періодичность работы парламента объясняется нѣсколькими причинами: во-1-хъ, исторически: короли созывали

народныхъ представителей, когда въ томъ возникала нужда (полученія денегъ и ассигновокъ, установленія новыхъ повинностей, финансовой или воинской, и т. д.); во-2-хъ, свойствомъ законодательной работы, не требующей въ отличіе отъ управленія, непрерывнаго проявленія дѣятельности даннаго органа; формы участія парламента въ управленіи, развившіяся въ теченіе XIX столѣтія, также не требуютъ непрерывности функціонированія парламента; въ-3-хъ, парламентская дѣятельность по своему существу требуетъ постоянства связи съ населеніемъ, вслѣдствіе чего ежегодный или періодическій перерывъ необходимъ, какъ средство общенія депутатовъ со своими избирателями; возвращаясь домой, они имѣютъ возможность ознакомляться со взглядами мѣстнаго населенія на парламентскую дѣятельность (это—своего рода контроль работы самого депутата), а равно со вновь возникающими нуждами провинціи; бываютъ даже времена, когда такое общеніе депутата со своими избирателями представляется чрезвычайно полезнымъ; наконецъ, въ-4-хъ, депутатъ, не являясь профессіональнымъ чиновникомъ и не будучи въ состояніи жить исключительно на получаемое имъ депутатское содержаніе (обезпеченное ему къ тому же лишь временно), не можетъ забрасывать собственныхъ дѣлъ и интересовъ и долженъ имѣть возможность, время отъ времени, при возвращеніи домой присматривать за своими дѣлами, предпріятіемъ, торговлей, профессіональными обязанностями и т. д. Всѣ эти условія дѣлаютъ періодичность работы парламента если не теоретическою, то по крайней мѣрѣ, практическою необходимостью. Періоды дѣятельности палатъ принято называть с е с с і я м и.

Въ большинствѣ конституцій имѣется норма, требующая одновременныхъ сессій обѣихъ палатъ, за исключеніемъ тѣхъ случаевъ, когда верхнія палаты исполняютъ особыя (не законодательныя) функціи (напр. судебныя: когда верхнія палаты засѣдаютъ въ качествѣ верховнаго суда).

Сессія парламента начинается и кончается либо въ сроки, установленные самой конституціей, либо распоряженіемъ (ука-

зомъ) главы государства*); во второмъ случаѣ слѣдуетъ различать двѣ группы конституцій; согласно однѣмъ, право главы государства созывать сессіи парламента довольно свободно, согласно другимъ, оно ограничено стѣснительными условіями; такъ, устанавливаются требованія мѣста и времени созыва парламента; чаще всего требуется, по крайней мѣрѣ, одна ежегодная сессія; требованіе это находится въ зависимости отъ необходимости разсмотрѣнія парламентомъ годичнаго бюджета, безъ коего нормально не въ состояніи функціонировать правительство (иногда съ этимъ связывается призывъ къ исполненію воинской повинности и установленіе рекрутскаго контингента). За исполненіе этихъ требованій конституціи отвѣчаетъ министерство, скрѣпляющее указъ главы государства, созывающаго парламентъ на сессію; скрѣпа подобныхъ указовъ требуется повсюду**). Въ нѣкоторыхъ конституціяхъ имѣется особая гарантія: если глава государства не созоветъ парламента въ установленный срокъ, таковой собирается самъ и тѣмъ самолично открываетъ сессію. Нѣкоторыя конституціи устанавливаютъ минимальный или максимальный срокъ сессіи; политическое различіе перваго и второго случая заключается въ слѣдующемъ: въ первомъ случаѣ имѣется въ виду оградить парламентъ отъ вмѣшательства главы государства, которому запрещено сокращать сессію болѣе чѣмъ на извѣстный срокъ, во второмъ же—наоборотъ, предусматривается вышеупомянутая необходимость общенія депутатовъ со своими избирателями, вслѣдствіе чего не допускается самому парламенту слишкомъ затягивать свою сессію.

---

*) *Лазаревскій* не правъ, утверждая (курсъ 1913 г., стр. 529), что въ республикахъ парламентъ всегда собирается въ установленный срокъ, въ силу самого закона (ср., напр., съ сѣв.-амер. конституціей); неправильно также его постоянное употребленіе слова «король» въ этой главѣ, когда рѣчь идетъ очевидно о главѣ государства.

**) *Лазаревскій* допускаетъ крупную ошибку, утверждая, что нѣтъ выхода, если король не созываетъ сессіи, когда того требуетъ конституція (курсъ 1913 г., стр 529); министерская скрѣпа является повсемѣстно гарантіей именно противъ подобныхъ правонарушеній.

Нѣкоторыя конституціи различаютъ ординарныя и чрезвычайныя сессіи; первыя созываются въ извѣстные (ежегодные) сроки, вторыя при чрезвычайныхъ обстоятельствахъ (во время обычныхъ перерывовъ), напр., при объявленіи войны, для избранія президента республики и т. п.

Закрытіе или окончаніе сессіи происходитъ тѣмъ же порядкомъ, какъ и открытіе; оно тоже либо предусматривается самой конституціей (въ извѣстное время при извѣстныхъ условіяхъ), либо предоставлено усмотрѣнію главы государства, при чемъ въ послѣднемъ случаѣ оно иногда обставлено ограничительными условіями (напр., истеченіемъ минимальнаго срока, принятіемъ годичнаго бюджета, установленіемъ контингента новобранцевъ и т. п.).

Отъ закрытія сессіи нѣкоторыя конституціи отличаютъ перерывъ занятій парламента или временную пріостановку. Можно различать три случая пріостановокъ: 1) когда требуется успокоеніе депутатовъ, разгоряченныхъ политическимъ споромъ, 2) когда необходимъ нѣкоторый срокъ для подготовленія важной законодательной мѣры (для правительства, какъ и для самихъ депутатовъ), и наконецъ, 3) просто на праздники (напр., на Рождество). Въ отличіе отъ закрытія сессіи, въ такихъ случаяхъ не требуется новаго созыва; палаты сами приступаютъ къ работѣ по истеченіи срока перерыва; ограничительными условіями установленія перерывовъ являются обыкновенно указанные конституціей максимальный срокъ перерыва и число перерывовъ въ теченіе одной и той же сессіи. Время перерыва не можетъ итти въ расчетъ времени, установленнаго для минимальнаго срока сессіи.

Политическая роль этихъ ограниченій та же, какъ и условій, коими обставлено закрытіе сессіи; парламентъ ими ограждается отъ вліянія правительства; исторія учитъ, что послѣднее очень часто пользовалось своимъ правомъ открытія и закрытія сессій и назначенія перерывовъ для того, чтобы мѣшать парламентской работѣ, затягивать ее, отсрочивать проведеніе реформъ и такъ далѣе.

Въ настоящее время правомъ назначенія перерывовъ,

кромѣ праздничныхъ, пользуются очень рѣдко, всегда предпочитая полный роспускъ парламента.

Юридическое значеніе понятія сессіи заключается въ тѣхъ послѣдствіяхъ, кои изъ него вытекаютъ; во-1-хъ, сессія опредѣляетъ такъ называемый дисконтинуитетъ (см. ниже); съ началомъ сессіи начинается съизнова вся работа парламента; во-2-хъ, съ началомъ и концомъ сессіи связываются различныя права и привилегіи членовъ парламента (неприкосновенность, безотвѣтственность, суточное довольствіе и др.); въ-3-хъ, съ понятіемъ сессіи соединено иногда возобновленіе части состава верхней палаты; въ-4-хъ, этимъ же понятіемъ иногда опредѣляются нѣкоторыя условія «движенія» законодательныхъ дѣлъ (напр., порядокъ внесенія дѣлъ, уже разъ отклоненныхъ, разсмотрѣніе бюджета и проч.); въ-5-хъ, понятіе сессіи опредѣляетъ право чрезвычайно-указной дѣятельности правительства, имѣющей мѣсто въ междусессіонные періоды.

Основные законы, къ несчастью, не даютъ яснаго опредѣленія понятія сессіи, хотя и признаютъ основной принципъ періодичности работы парламента. Терминъ сессія былъ извѣстенъ уже дореформенному праву, откуда онъ и былъ заимствованъ составителями нашей конституціи; однако, въ то время онъ имѣлъ иное значеніе, обозначая періоды дѣятельности гос. совѣта (статья 30, учр. гос. сов., 1901 г.); значеніе его заключалось въ опредѣленіи служебныхъ правъ и обязанностей членовъ гос. совѣта (ихъ отпусковъ, обязанности присутствовать на засѣданіяхъ и т. п.). Въ настоящее время слѣдствія, вызываемыя этимъ понятіемъ, гораздо болѣе сложны.

Наша конституція не требуетъ одновременнаго засѣданія законод. палатъ *); послѣднее время все чаще стали встрѣчаться случаи несовпаденія сессій совѣта и думы, а равно и сроковъ временныхъ перерывовъ ихъ занятій; de lege lata это не представляется правонарушеніемъ, но de lege ferenda слѣдовало бы установить запретъ несовпаденій сессій.

---

*) Объ исторіи этого понятія см. подробнѣе *В. Гессенъ*, На рубежѣ, стр. 239, и *Н. Щукинъ*, Юр. записки Яросл. Лицея, вып. III (XXI), 1914 г.

Согласно ст. 98 осн. зак. совѣтъ и дума «ежегодно созываются указами государя». Ст. 99 осн. зак. гласитъ: «продолжительность ежегодныхъ занятій гос. совѣта и гос. думы и сроки перерыва ихъ занятій въ теченіе года опредѣляются указами государя». Здѣсь необходимо отмѣтить главное ограничительное и обязательное условіе созыва нашихъ законодательныхъ палатъ: онѣ должны созываться ежегодно, т.-е. не менѣе раза въ годъ; терминъ этотъ неудаченъ, такъ какъ дѣятельность палатъ не совпадаетъ съ календарнымъ годомъ; сроки разсмотрѣнія бюджета, также не пріурочены къ календарному году, а расчитаны съ осеннихъ мѣсяцевъ (сентябрь—октябрь).

Сроки созыва не устанавливаются и учрежденіями совѣта и думы; въ учрежденіи гос. думы просто говорится (ст. 4): «продолжительность ежегодныхъ занятій гос. думы, и сроки ихъ перерыва въ теченіе года опредѣляются указами Императорскаго Величества»; опредѣленнѣе объ этомъ говоритъ учрежденіе гос. совѣта (ст. 7): «предсѣдатель гос. совѣта ежегодно повергаетъ на Выс. воззрѣніе всеподданнѣйшій отчетъ о дѣятельности совѣта за каждую истекшую сессію»; здѣсь законодатель вполнѣ ясно отождествляетъ терминъ сессія съ «ежегодными занятіями» гос. совѣта; текстъ этой статьи заимствованъ буквально изъ ст. 30 учр. г. с., изд. 1901 г. Въ указанныхъ статьяхъ, законодатель, повидимому, имѣетъ въ виду одинъ ежегодный періодъ занятій палатъ, хотя и не называя его терминомъ сессія; нормально этотъ періодъ начинается съ осени и продолжается до слѣдующей весны. Могутъ быть, однако, и двѣ (или болѣе?) сессіи въ годъ, какъ то имѣло мѣсто лѣтомъ 1914 г., когда гос. дума была созвана по случаю объявленія войны *). Чрезвычайныхъ сессій нашъ законъ не предусматриваетъ**); такъ, созывъ палатъ въ іюлѣ 1914 г. ровно ничѣмъ не отличался по внѣшней формѣ и по тексту соотвѣтственныхъ указовъ отъ созыва ординарныхъ сессій; это подтверждается, между про-

*) Подробнѣе объ іюльскомъ созывѣ 1914 г. см. ст. *І. Ягунскаго*, Понятіе думской сессіи, Право 1914 г., № 45.

**) Contra *Нольде*, Право 1911 г., № 31, § 3.

чимъ, указомъ 24 іюля 1914 г., игнорировавшимъ прежде назначенный срокъ созыва (15 октября) и установившимъ новый («не позднѣе 1 февраля 1915 г.»). Тоже слѣдуетъ сказать и о порядкѣ созыва думы въ январѣ 1915 г.

Отъ понятія «ежегоднаго періода занятій», отождествляемаго слѣдовательно съ понятіемъ сессіи, законъ отличаетъ перерывъ занятій (ст. 99 зак. осн., ст. 4 учр. г. д. и 30 учр. г. с.), коимъ продолжительность сессіи не нарушается и не вызываются тѣ послѣдствія, которыя наступаютъ при прекращеніи сессій. Необходимо, однако, замѣтить, что внѣшняя форма указовъ, назначающихъ перерывъ или закрывающихъ сессіи, ничѣмъ не отличается другъ отъ друга.

Съ понятіемъ сессіи нашъ законъ связываетъ наступленіе извѣстныхъ юридическихъ послѣдствій; такъ, имъ обосновывается принципъ дисконтинуитета (см. ниже), выдача выборнымъ членамъ совѣта суточнаго довольствія (члены думы по закону 1908 г. получаютъ ежегодное жалованье) и путевыхъ издержекъ (членамъ обѣихъ палатъ); далѣе, во время сессіи дѣйствуютъ привилегіи иммунитета, прекращающіяся съ прекращеніемъ сессіи; этимъ же понятіемъ регулируются извѣстныя условія «движенія» законод. дѣлъ. Въ послѣднемъ отношеніи слѣдуетъ отмѣтить ст. 112 осн. зак., ст. 53 учр. г. д. и 51 учр. г. с., согласно коимъ запрещено вносить въ законодательныя учрежденія проектъ, отклоненный уже разъ въ той же сессіи или не получившій Выс. санкціи (въ первомъ случаѣ, впрочемъ, проектъ можетъ быть вновь внесенъ по особому Выс. повелѣнію).

Важное политическое значеніе понятія сессіи выдвинулось у насъ по случаю примѣненія Столыпинымъ пріостановки занятій палатъ для того, чтобы воспользоваться ст. 87 осн. зак. Послѣдняя требуетъ два условія для своего примѣненія: прекращенія занятій гос. думы и чрезвычайныхъ обстоятельствъ *); оба условія должны быть на лицо одновременно;

*) Второе условіе насъ здѣсь не касается; см. прекрасную критику *В. Гессена*, труды Петр. Юр. общ., т. V, 1911 г., стр. 429 и слѣд.

вслѣдствіе этого мѣра 1911 г. была принята in fraudem legis. Однако, терминъ «прекращеніе занятій», употребленный въ ст. 87 осн. зак., представляется не яснымъ; подразумѣвается ли имъ пріостановка занятій, т.-е. прекращеніе сессіи, или просто перерывъ? Строгое толкованіе осн. законовъ должно приводить къ заключенію, что законодатель имѣлъ въ виду именно прекращеніе сессіи *) и не допускалъ тѣмъ возможности пользованія статьей 87 во время краткихъ перерывовъ (напр., рождественскихъ). Кромѣ того, по отношенію къ столыпинскому конфликту, необходимо замѣтить, что прекращеніе занятій думы должно имѣть мѣсто до наступленія чрезвычайныхъ обстоятельствъ, кои создаютъ потребность чрезвычайно-указнаго законодательства; въ виду этого назначеніе перерыва (или даже прекращеніе сессіи) для того, чтобы воспользоваться ст. 87, представляется явно незаконнымъ.

ДИСКОНТИНУИТЕТЪ.

С. А. Корфъ, Вліяніе роспуска палаты на правовое значеніе принятыхъ ею законопроектовъ, Право 1909 г., № 14; *А. Болдыръ*, Преемственность законодательныхъ работъ разныхъ легислатуръ, какъ вопросъ политическій, Право 1913 г., № 16; *П. Покровскій*, О преемственности работъ законодательныхъ учрежденій и объ ея логическомъ предѣлѣ, Право 1913 г., № 38; *G. Jellinek*, Gesetz und Verordnung, 1887; *P. Laband*, Deut. Juristen Zeitung, 7, 1904; *Д. Гриммъ*, Къ вопросу о преемственности законодательныхъ работъ, Право 1912 г., № 49 и 50.

35. Терминомъ дисконтинуитетъ**) обозначается принципъ, согласно которому прерывается преемственность работъ законодательныхъ палатъ; разъ таковыя распущены

---

*) Этими аргументами пользовались *Н. Таганцевъ*, въ гос. совѣтѣ, и *Я. Магазинеръ*, въ цит. трудѣ; contra *Гессенъ*, о. с., стр. 432 и сл.

**) Въ нашей литературѣ чаще употребляется терминъ преемственность, обозначающій обратное начало, континуитетъ; дисконтинуитетъ можетъ быть переведенъ словомъ прерывность.

(все равно по какой причинѣ, въ концѣ ли сессіи или по усмотрѣнію главы государства), неоконченная ими работа должна быть сызнова начата новыми палатами; законопроектъ, не получившій санкціи при прежнихъ палатахъ, долженъ проходить въ новыхъ всѣ обычныя стадіи, съ самаго начала. Нѣкоторыя государства (Англія, Германія, Австрія, Швеція, Данія) признаютъ этотъ принципъ полностью; другія (Франція, Бельгія, Нидерланды, Италія) постепенно переходятъ къ обратному принципу континуитета или преемственности работъ законодательныхъ палатъ, согласно коему новыя палаты иногда могутъ пользоваться работой, произведенной ихъ предшественницами. Строгое проведеніе принципа дисконтинуитета запрещаетъ даже санкцію законопроектовъ, уже принятыхъ палатами, послѣ ихъ роспуска; таково его примѣненіе, напр., въ Англіи, гдѣ санкція должна послѣдовать до прекращенія сессіи; первоначально этотъ порядокъ примѣнялся и въ Германіи, но въ виду его ограничительнаго значенія для королевской власти, какъ теорія, такъ и практика отъ него отказались. Политически принципъ дисконтинуитета всегда играетъ роль ограниченія монарха.

Дисконтинуитетъ, кромѣ того, примѣняется къ дѣятельности вторыхъ палатъ, являясь и для нихъ ограниченіемъ политическаго характера; вопросъ ставится такъ: можетъ ли верхняя палата (которая часто не роспускается одновременно съ нижней, благодаря болѣе долгимъ мандатамъ) продолжать разсматривать проекты, принятые роспущенной нижней палатой. Теоретики, отрицающіе дисконтинуитетъ, указываютъ въ этомъ случаѣ на законченность юридическаго акта (принятіе нижней палатой проекта), на которую уже не можетъ вліять фактъ роспуска нижней палаты; какъ актъ всякаго государственнаго органа, и подобные акты не могутъ зависѣть отъ прекращенія дѣятельности даннаго органа; наоборотъ, говорятъ они, публичное право всегда признаетъ преемственность дѣятельности государственныхъ органовъ. При подобной аргументаціи, однако, совершенно упускается изъ виду спеціальный характеръ законодательной дѣятельности, въ которой однимъ изъ основныхъ

элементовъ всегда является необходимое соотвѣтствіе таковой нуждамъ и интересамъ народа; а соотвѣтствіе это устанавливается, между прочимъ, путемъ роспуска законодательныхъ палатъ, когда народнымъ представителямъ дается возможность войти въ соприкосновеніе со своими избирателями (даже въ тѣхъ случаяхъ, когда не назначаются новые выборы); этотъ политическій элементъ получаетъ правовое воплощеніе въ институтѣ дисконтинуитета, предназначенномъ служить гарантіей противъ возможнаго разногласія законодательной дѣятельности съ народными интересами; очень легко себѣ представить случай, когда новая палата будетъ совершенно иначе относиться къ вопросамъ, уже рѣшеннымъ ея предшественницей; было бы тогда политически вреднымъ дозволять верхней палатѣ продолжать политику распущенной нижней палаты *). Такимъ образомъ отпадаетъ вышеприведенная параллель сходства съ прочими государственными органами, но вмѣстѣ съ тѣмъ выступаетъ наружу и чисто-политическій характеръ даннаго института **).

Нѣкоторые государствовѣды указываютъ на возможность ограниченія даннаго принципа. Согласно общему правилу, при дисконтинуитетѣ всякій проектъ долженъ вновь проходить абсолютно всѣ стадіи законодательства, т.-е. съ момента почина, и до принятія его общимъ собраніемъ. Между тѣмъ, говорятъ они, съ успѣхомъ могутъ быть допущены нѣкоторыя сокращенія въ процессѣ созданія закона; такъ, напр., комиссіи распущенной палаты могли уже разработать весь необходимый матеріалъ, собрать нужныя свѣдѣнія и т. д.; представлялось бы излишнимъ въ новой палатѣ повторять всю эту процедуру; въ такихъ случаяхъ возможны, слѣдовательно, сокращенія дѣлопроизводства, нисколько не мѣшающія законодательной работѣ и не нарушающія общаго правила дисконтинуитета.

---

*) Французскій и бельгійскій порядки допускаютъ разсмотрѣніе верхними палатами проектовъ, принятыхъ распущенными нижними палатами.

**) Contra *Д. Гриммъ*, Къ вопросу о преемственности, Право, 1912, № 50.

При твердомъ обоснованіи правового строя принципъ дисконтинуитета, вообще, теряетъ свое политическое значеніе, вслѣдствіе чего многія государства и находятъ возможнымъ его ограничивать или даже вовсе отъ него отказываться.

Въ нашемъ правѣ вопросъ о дисконтинуитетѣ пріобрѣлъ особо-острый характеръ послѣ созыва IV думы; политическій конфликтъ возникъ по вопросу о правѣ гос. совѣта продолжать разсмотрѣніе проектовъ, принятыхъ III думой. Къ тому же, практика и прецеденты были, въ данномъ случаѣ, очень неустойчивы; такъ, послѣ роспуска I и II думъ признавался полностью принципъ дисконтинуитета, что объясняется единственно политическими мотивами, такъ какъ проекты, принятые этими думами, были непріемлемы для бюрократіи *); наоборотъ, въ 1912 г. (засѣд. 28 ноября) совѣтъ рѣшилъ держаться принципа преемственности, дума же высказалась противъ него (засѣд. 21 янв. 1913 г.); по отношенію къ отдѣльнымъ сессіямъ принципъ дисконтинуитета вовсе не примѣнялся палатами. Возможное сокращеніе въ производствѣ дѣлъ, уже разсмотрѣнныхъ роспущенными палатами, признается безспорно; ничто не препятствуетъ такимъ сокращеніямъ (напр., въ работахъ комиссій), ни законъ, ни наказы палатъ. Въ томъ видѣ, въ коемъ преемственность оказалась установленной совѣтомъ въ 1912 г., она предполагаетъ не только право совѣта продолжать разсмотрѣніе проектовъ распущенной думы, но допускаетъ также возможность разсмотрѣнія такихъ проектовъ и новой думой **); послѣднее, однако, оказалось отвергнутымъ самой думой, вставшей на противоположную точку зрѣнія признанія начала дисконтинуитета. Такимъ образомъ осталось лишь установленное совѣтомъ право разсмотрѣнія верхней палатой проектовъ, принятыхъ распущенной думой. Отрицательное рѣшеніе думы вопроса о преемственности имѣло нѣсколько важ-

---

*) Стен. от. 1907 г., сессія II, стр. 143 и сл., сессія III, стр. 104 и сл.

**) См. справку, составленную канцеляріей совѣта министровъ и записку центра гос. совѣта 1912 г., въ коихъ подробно изложены доводы въ защиту преемственности.

ныхъ слѣдствій: имъ была уничтожена возможность разсмотрѣнія подобныхъ проектовъ въ согласительныхъ комиссіяхъ, проекты же, поступающіе изъ гос. совѣта, были признаны «проектами совѣтской инициативы» и должны были вновь разсматриваться думой; наконецъ, проекты, починъ коихъ принадлежалъ правительству, были также вновь приняты къ разсмотрѣнію (на основаніи письма предсѣдателя совѣта министровъ), въ видѣ вновь внесенныхъ въ думу. Рѣшеніе думы слѣдуетъ признать и теоретически, и политически правильнымъ; вмѣстѣ съ тѣмъ, имъ было обезврежено вышеуказанное рѣшеніе гос. совѣта. Въ законѣ вопросъ о дисконтинуитетѣ или преемственности вовсе не упоминается *).

Остается вопросъ о правѣ монарха санкціонировать проектъ, принятый думой, послѣ ея роспуска; по теоріи гос. совѣта 1912 г. это было бы вполнѣ допустимо, но ярко противорѣчило бы ст. 7 осн. зак., въ которой сказано, что монархъ осуществляетъ законодательную власть «въ единеніи съ гос. совѣтомъ и гос. думой»; о какомъ-либо единеніи монарха съ роспущенной думой не можетъ быть, конечно, и рѣчи; въ виду этого слѣдуетъ признать точку зрѣнія гос. совѣта безусловно неправильной; преемственность законодательной работы противорѣчитъ духу нашихъ основныхъ законовъ.

РОСПУСКЪ ПАРЛАМЕНТА.

Cretin, Le droit de dissolution des assemblés parlementaires; *H. Mamme*, Роспускъ парламента на Западѣ, 1911 г.; *Berlin*, Oplösningsretten over-för lovgivende församlinger; *Redlich*, Technik des Engl. Parlaments.

36. Роспускъ парламента или досрочное прекращеніе указомъ главы государства его дѣятельности является однимъ изъ наиболѣе важныхъ политическихъ институтовъ

*) *Проф. Д. Гримм*, Право 1912 г., № 49, ст. 2665—2666.

конституціоннаго права. Роспускъ предполагаетъ eo ipso новые выборы; не могутъ быть роспускаемы, слѣдовательно, палаты, составленныя изъ пожизненныхъ, назначенныхъ или наслѣдственныхъ членовъ. Иногда сама конституція требуетъ въ извѣстныхъ случаяхъ роспуска (чаще всего при измѣненіяхъ конституцій); въ подавляющемъ большинствѣ случаевъ, однако, право роспуска предоставлено усмотрѣнію главы государства *). Это право всегда носило характеръ апелляціи къ народу, которому предоставляется высказаться посредствомъ новыхъ выборовъ; даже въ тѣ раннія эпохи, когда короли роспускали палаты, изъ-за недовольства ими или невозможности совмѣстной работы, скрытымъ политическимъ мотивомъ всегда являлась апелляція къ народу. Исторически это право возникло, какъ необходимый спутникъ права созыва парламента; политически оно всегда являлось могучимъ средствомъ въ рукахъ королей, въ сильной мѣрѣ способствуя поддержанію политическаго значенія монархическаго принципа; это право всегда играло роль громоотвода при конфликтахъ между народными представителями и правительствомъ. Въ теченіе XIX столѣтія, однако, рядомъ съ этимъ стало выдвигаться и новое значеніе роспуска; съ ростомъ демократическихъ идеаловъ на первый планъ начало выдвигаться требованіе постояннаго и точнаго соотвѣтствія законодательной работы парламента съ нуждами народа; при многогранности, сложности и легкой измѣнчивости послѣднихъ всегда возможны случаи, когда данный составъ парламента не будетъ соотвѣтствовать въ точности тѣмъ теченіямъ, которыя могутъ проявиться среди народа уже послѣ избранія даннаго состава палатъ и лучшимъ средствомъ возстановленія равновѣсія въ такихъ случаяхъ является роспускъ и назначеніе новыхъ выборовъ; такой же характеръ носитъ требованіе обязательнаго роспуска при всякой крупной реформѣ, чтобы этимъ дать возможность народу высказаться по ея поводу; тѣ же цѣли достигаются въ нѣкоторыхъ госу-

*) Рѣдкими исключеніями являются конституціи, не допускающія роспуска; напр. Соед. штатовъ С.-А. и Норвегіи.

дарствахъ правомъ самихъ гражданъ требовать при извѣстныхъ условіяхъ роспуска парламента (нѣк. швейц. кантоны).

Право роспуска носитъ характеръ сильнаго политическаго средства, вслѣдствіе чего конституціи обставляютъ его разными ограничительными условіями. Послѣднія, кромѣ того, предназначаются служить гарантіей противъ злоупотребленій этимъ правомъ.

Однимъ изъ главныхъ ограничительныхъ условій является требованіе большинства конституцій одновременнаго съ роспускомъ назначенія новыхъ выборовъ, дабы страна не могла оставаться слишкомъ долгое время безъ парламента; нѣкоторыя конституціи устанавливаютъ, какъ для выборовъ, такъ и для созыва новаго парламента извѣстный максимальный срокъ; иногда въ конституціяхъ опредѣленъ и минимальный срокъ дѣятельности новаго парламента, ранѣе истеченія коего онъ не можетъ быть распущенъ; иногда при наступленіи нѣкоторыхъ условій, парламентъ можетъ собираться самъ, безъ созыва главы государства. Въ тѣхъ государствахъ, въ коихъ укрѣпился принципъ парламентаризма, роспускъ всегда производится подъ отвѣтственностью министерства; глава государства не можетъ распустить палатъ, безъ согласія своихъ министровъ; чаще всего роспускъ имѣетъ мѣсто въ такихъ случаяхъ, какъ ultima ratio теряющаго большинство министерства; вмѣсто того, чтобы сразу подать въ отставку, кабинетъ можетъ прибѣгнуть къ роспуску, въ надеждѣ, что новые выборы дадутъ ему необходимую поддержку; роспускъ здѣсь представляетъ собой хорошій способъ разрѣшенія конфликтовъ между правительствомъ и парламентомъ*), такъ какъ судьей выступаетъ самъ народъ; иногда роспускъ является даже единственнымъ выходомъ изъ политическаго конфликта правительства съ народными представителями. Чрезвычайно рѣдки случаи, когда сами палаты просятъ о роспускѣ; инициатива роспуска почти всегда исходитъ либо отъ главы государства, либо отъ

*) Путемъ роспуска можетъ быть также найденъ выходъ изъ конфликта между нижней и верхней палатами.

министерства; въ парламентарныхъ государствахъ рѣшающій голосъ принадлежитъ кабинету, но бываютъ случаи и личной иниціативы главы государства. Спорнымъ является въ парламентарныхъ государствахъ вопросъ о правѣ главы государства отказывать въ роспускѣ, когда о томъ проситъ министерство; въ Англіи подобный отказъ признается недопустимымъ, въ Великобританскихъ колоніяхъ, наоборотъ, губернаторы могутъ отказывать въ роспускѣ*); послѣдняя норма обосновывается соображеніемъ о возможной пристрастности министерства, тогда какъ глава исполнительной власти, имѣющій право роспуска, можетъ болѣе безпристрастно оцѣнивать данную политическую конъюнктуру и вызываемую ею необходимость роспуска; съ теоретической точки зрѣнія, однако, при успѣшно дѣйствующемъ механизмѣ парламентаризма, предпочтительнѣе правило о невозможности отказа въ роспускѣ; право роспуска составляетъ какъ бы санкцію системы парламентаризма**).

Юридическимъ послѣдствіемъ роспуска является прекращеніе функціонированія парламента даннаго состава, конецъ законодательныхъ мандатовъ, прекращеніе иммунитета, наступленіе дисконтинуитета, гдѣ этотъ принципъ признается, и т. д.

Наша конституція содержитъ слѣдующія постановленія касательно права роспуска: выборная половина гос. совѣта можетъ, согласно ст. 104 осн. зак., быть роспущена монархомъ указомъ, назначающимъ новые выборы; эта «замѣна новымъ составомъ» представляетъ собой довольно своеобразную форму роспуска одной половины верхней палаты; гос. дума можетъ, согласно ст. 105 осн. зак., быть роспущена до истеченія пятилѣтняго срока ея полномочій указомъ, коимъ обязательно должны быть назначены новые выборы и время созыва новой думы (ст. 10 учр. г. с., ст. 3 учр. г. д.). Ограничительныя условія, коими обставленъ у насъ роспускъ, слѣдовательно

---

*) Подробнѣе см. *мое* изслѣдованіе Авт. колоніи Великобританіи, стр. 40.

**) Подробнѣе см. *К. Соколовъ*, Парламентаризмъ, С.-Петер. 1912 г.

вполнѣ опредѣленны, но нельзя сказать, чтобы они были достаточны; по отношенію обѣихъ палатъ конституція требуетъ одновременнаго съ роспускомъ назначенія новыхъ выборовъ, а по отношенію къ думѣ необходимо еще установленіе срока ея созыва; слова «назначеніе новыхъ выборовъ» не могутъ быть понимаемы иначе, какъ назначеніе срока таковыхъ*); основные законы не содержатъ однако категорическаго требованія относительно какого-либо минимальнаго или максимальнаго срока для новыхъ выборовъ или созыва новой думы; въ этомъ отношеніи имѣются лишь косвенныя указанія: во 1-хъ, необходимость «ежегоднаго» созыва палатъ (ст. 98 осн. зак.), вслѣдствіе чего роспускъ можетъ быть произведенъ на срокъ не болѣе года, а во 2-хъ, необходимость «заблаговременнаго» внесенія въ думу государственной росписи, которая должна быть разсмотрѣна къ 31 декабря, въ виду чего новая дума должна быть созываема осенью съ такимъ расчетомъ, чтобы дать ей возможность разсмотрѣть бюджетъ**); эта послѣдняя норма, однако, постоянно обходится нашей практикой, не считающейся съ ней, такъ какъ бюджеты всегда разсматривались весной.

Юридическими послѣдствіями у насъ, какъ и на Западѣ, являются прекращеніе функціонированія законодательной палаты даннаго состава, наступленія дѣйствія дисконтинуитета, прекращеніе иммунитета депутатовъ и т. д. Опредѣленіе политическихъ мотивовъ поставлено у насъ въ зависимость единственно отъ усмотрѣнія монарха; указы о роспускѣ должны, однако, быть скрѣпляемы министромъ.

---

*) Нарушеніемъ смысла этихъ словъ слѣдуетъ считать фактъ неназначенія срока новыхъ выборовъ при роспускѣ первой думы (указъ 8 іюля 1906 г.); при послѣдующихъ роспускахъ устанавливался и срокъ новыхъ выборовъ (указы 3 іюня 1907 г. и 8 іюня 1912 г.).

**) Нарушеніемъ этого начала былъ созывъ II думы безъ предоставленія ей возможности разсмотрѣть бюджетъ къ 1 января.

СОГЛАСИТЕЛЬНЫЯ КОМИССІИ.

37. При двухпалатной системѣ всегда возможны случаи разногласія или конфликтовъ между палатами. Для устраненія таковыхъ въ большинствѣ конституцій установленъ особый способъ достиженія соглашенія посредствомъ такъ называемыхъ согласительныхъ комиссій; онъ относится главнымъ образомъ къ тѣмъ случаямъ, когда между палатами возникаетъ разногласіе по поводу частностей или подробностей какого-либо законопроекта, когда одна палата вноситъ въ проектъ поправки, считаемыя другой непріемлемыми; палатамъ предоставляется въ такихъ случаяхъ избирать общую комиссію, въ составъ коей входятъ члены обѣихъ палатъ въ равномъ числѣ; комиссіи эти обязаны выработать согласительныя предложенія или поправки, пріемлемыя для обѣихъ палатъ, послѣ чего законопроектъ вновь разсматривается послѣдними.

Нашъ законъ также предусматриваетъ учрежденіе подобныхъ согласительныхъ комиссій; ст. 51 учр. гос. д. гласитъ: «въ тѣхъ случаяхъ, когда гос. дума, не отклоняя предначертаннаго по почину гос. совѣта и имъ одобреннаго законопроекта, признаетъ необходимымъ внести въ него измѣненія, дѣло, для новаго разсмотрѣнія, можетъ быть, по постановленію гос. думы, либо возвращено въ гос. совѣтъ, либо передано въ особую комиссію, образуемую изъ равнаго числа членовъ отъ гос. совѣта и гос. думы по выбору совѣта и думы, по принадлежности. Въ комиссіи предсѣдательствуетъ одинъ изъ ея членовъ, по выбору самой комиссіи. Изъ комиссіи дѣло, съ ея заключеніемъ, вносится въ гос. совѣтъ и получаетъ дальнѣйшее движеніе въ установленномъ порядкѣ». Эти же нормы повторяются статьей 49 учр. гос. с. Послѣ вотума въ комиссіи данный законопроектъ поступаетъ обратно въ палаты.

ГЛАСНОСТЬ ДѢЯТЕЛЬНОСТИ ПАРЛАМЕНТА.

С. А. Корфъ, Право опубликованія парламентскихъ отчетовъ; *Г. Штильманъ*, Иммунитетъ отчетовъ о публичныхъ засѣданіяхъ парламента, Труды Петр. юрид. общества, т. VII, 1913 г.; *Л. Шалландъ*, Иммунитетъ народныхъ представителей, т. II, 1913 г.

38. Гласность дѣятельности парламента необходима для ознакомленія народа съ работой законодательныхъ палатъ, а отчасти правительства, поскольку послѣднее приходитъ въ соприкосновеніе съ парламентомъ. Законодательства, однако, осуществляютъ этотъ принципъ весьма различно, при чемъ повсюду можно подмѣтить тѣсную зависимость его отъ общихъ гарантій правъ гражданина; чѣмъ ближе мы подходимъ къ идеалу правового государства, тѣмъ прочнѣе оказывается обезпеченной и гласность дѣятельности парламента.

Гласность дѣятельности парламента можетъ обезпечиваться двумя средствами: гласностью засѣданій законодательныхъ палатъ и иммунитетомъ парламентскихъ отчетовъ. Общій принципъ гласности укрѣпился въ конституціонномъ правѣ въ XIX вѣкѣ; какъ и иммунитетъ народныхъ представителей, она однако всегда являлась не самоцѣлью, а лишь средствомъ упроченія конституціонализма, при чемъ ею устанавливалась прочная и живая связь между парламентомъ и народомъ. XVIII вѣкъ боялся гласности; многіе государствовѣды считали даже безусловно необходимой тайну дѣятельности всѣхъ государственныхъ учрежденій, въ томъ числѣ и парламента. Такъ, англійское право долгое время не признавало гласности работы парламента; палата общинъ не разъ объявляла попытки опубликованія отчетовъ о ея засѣданіяхъ «нарушеніемъ ея привилегій»; только съ 1803 г. стали офиціально допускаться въ галлереи палаты общинъ репортеры газетъ; но до сихъ поръ еще въ англійскомъ государственномъ правѣ сохранилось одно интересное слѣдствіе прежняго запрета: членамъ палаты запрещено дѣлать ссылки на отчеты о прежнихъ засѣданіяхъ;

таковые какъ бы игнорируются; съ того же 1803 г. начинается печатаніе знаменитой фирмой T. C. Hansard парламентскихъ отчетовъ, продолжающееся и по сей день; не допускалась въ палату общинъ въ прежнее время и посторонняя публика, и еще въ серединѣ XIX ст. членъ палаты могъ обращать вниманіе спикера на присутствіе постороннихъ, которые затѣмъ удалялись; къ концу столѣтія оба средства обезпеченія гласности окончательно утверждаются въ англійскомъ государственномъ правѣ, но не путемъ закона, а обычаемъ*); привилегія иммунитета отчетовъ распространяется однако лишь на отчеты объ открытыхъ засѣданіяхъ, а не на дѣятельность депутата, опубликовывающаго, напр., свою отдѣльную рѣчь или на отчеты о тѣхъ засѣданіяхъ, которыя объявлены закрытыми или секретными.

Съ самаго начала развитія института гласности встрѣтилось одно важное затрудненіе; на практикѣ оказалось невозможнымъ, за исключеніемъ офиціальныхъ изданій, печатать отчеты in extenso; къ концу столѣтія, стало даже совершенно невозможнымъ для частныхъ газетъ передавать абсолютно всѣ подробности сложной парламентской работы; необходимо было сокращать отчеты, реферировать ихъ, дѣлать пропуски; но понятно, что подобная дѣятельность могла мѣнять суть преній, искажать картину того, что происходило въ парламентѣ въ дѣйствительности; по этому поводу стали встрѣчаться и судебныя дѣла, по обвиненію въ клеветѣ, оскорбленіи и т. п.; судамъ вслѣдствіе этого пришлось установить, что сокращенія возможны, но лишь «добросовѣстныя»; за недобросовѣстныя сокращенія авторъ отчета долженъ отвѣчать, какъ и за всякое иное свое произведеніе. Гласность работы парламента, такимъ образомъ, вполнѣ обезпечивалась, интересы же и честь гражданъ ограждались презумпціей добросовѣстности, которую всякій, въ томъ числѣ и правительство, могло оспаривать судебнымъ порядкомъ.

---

*) Законъ 44—45 Vict., c. 60, дозволившій опубликованіе отчетовъ всякихъ публичныхъ засѣданій обществъ, собраній и т. д., не коснулся парламентскихъ отчетовъ.

Французское законодательство въ настоящее время также признаетъ основной принципъ гласности дѣятельности парламента; ст. 5 закона 16 іюля 1875 г. гласитъ: les séances du Senat et celles de la Chambre des D. sont publiques; по поводу этого Lebon*) правильно замѣчаетъ, что это лучшее средство для контроля избирателями дѣятельности депутата и сужденія о томъ, насколько успѣшно онъ защищаетъ принципы своего мандата. Нынѣ дѣйствующій законъ о печати (29 іюля 1881) призналъ, между прочимъ, и иммунитетъ парламентскихъ отчетовъ, печатаемыхъ съ добросовѣстными сокращеніями или реферированіемъ (de bonne foi). Германское право его также признаетъ; Лабандъ **) напр. разсматриваетъ гласность, какъ необходимую основу единенія народа съ его представителями.

Современное конституціонное право, такимъ образомъ, признало повсемѣстно принципъ гласности дѣятельности парламента, какъ необходимую связь послѣдняго съ народомъ; довольно разнообразны, однако, тѣ средства, коими этотъ основной принципъ осуществляется на практикѣ; изъ нихъ главными является публичность засѣданій палатъ и право опубликованія парламентскихъ отчетовъ; послѣднее создаетъ иммунитетъ парламентскихъ отчетовъ, представляющій собой привилегію прессы (безнаказанности), если отчетъ составленъ добросовѣстно ***). Практика всѣхъ государствъ доказала, что

---

*) Das Verfassungsrecht der französischen Republik; das öff. Recht der Gegenwart, 1909, S. 100.

**) Ст. 22 герм. конституціи; *Laband*, Staatsrecht des D. Reichs, Bd. I (1895), S. 305; *G. Meyer*, Lehrbuch des D. Staatsrechts (herausg. von Anschütz, 1905) S. 453.

***) *Г. Штильманъ* возражаетъ противъ теоріи, видящей въ иммунитетѣ парл. отчетовъ привилегію прессы (Труды Петр. Юр. общества, т. VII, стр. 276), что привилегія есть нѣчто, дѣлаемое въ интересахъ лица или учрежденія, а въ данномъ случаѣ этого будто бы нѣтъ; полагаемъ какъ разъ наоборотъ: именно интересы печати ограждаются ея безотвѣтственностью, хотя цѣль таковой—освѣдомленіе народа; иммунитетъ заключается въ гарантіи отъ тенденціозныхъ преслѣдованій печатающую отчеты прессу.

оба средства гласности должны развиваться рука объ руку, дополняя другъ друга; публичность засѣданій, т.-е. допущеніе въ парламентъ посторонней публики, сама по себѣ является далеко недостаточной, такъ какъ никоимъ образомъ не можетъ служить источникомъ освѣдомленія народа; лишь малая его часть или спеціально-заинтересованныя лица могутъ лично освѣдомляться, присутствуя на засѣданіяхъ, о ходѣ законодательной работы. Только пресса, ежедневныя газеты, въ состояніи разносить вѣсти о дѣятельности законодательныхъ палатъ по всей странѣ, ознакомлять съ тѣмъ, что происходитъ въ палатахъ, широкіе слои населенія, отдаленнѣйшіе уголки даннаго государства, города и мѣстечки, деревни и села.

Однако, иммунитетъ отчетовъ имѣетъ въ виду освѣдомленіе народа; никакія личныя цѣли, интересы и выгоды не могутъ приниматься во вниманіе, чѣмъ исключается, напр., дѣятельность внѣ парламента самого депутата *). Съ другой стороны, главное условіе иммунитета добросовѣстность составленія, хотя и въ сокращенномъ или реферированномъ видѣ, съ тѣмъ, однако, чтобы не искажалась общая картина преній даннаго засѣданія, и во всякомъ случаѣ безъ критики или такъ наз. «освѣщенія». Если палата признаетъ свое засѣданіе закрытымъ или секретнымъ, отчеты о немъ не могутъ опубликовываться.

Наше конституціонное право признаетъ принципъ гласности, судебная же практика его страшно стѣсняетъ.

Публичность засѣданій признается лишь касательно общихъ собраній палатъ; такъ ст. 38 учр. гос. совѣта гласитъ, «въ засѣданія образуемыхъ гос. совѣтомъ комиссій ни постороннія лица, ни представители печати не допускаются»; ст. 76 учр. гос. сов. не допускаетъ присутствія посторонникъ и на засѣданіяхъ департаментовъ гос. совѣта; то же самое повторяетъ ст. 42 учр. гос. думы: «въ засѣданія отдѣловъ и комиссій ни постороннія лица, ни представители пе-

*) Перепечатка имъ одной своей рѣчи не можетъ покрываться этимъ иммунитетомъ.

чати не допускаются». Касательно общихъ собраній гос. совѣта ст. 39 даетъ предсѣдателю право разрѣшать посторонникъ лицамъ присутствовать «въ числѣ, не превышающемъ количества отведенныхъ для нихъ мѣстъ, съ соблюденіемъ установленныхъ правилъ»; эта послѣдняя прибавка представляется совершенно излишней, въ виду существованія особыхъ «правилъ объ охраненіи должнаго порядка въ помѣщеніяхъ гос. совѣта» (прил. къ ст. 61 учр. гос. сов., по продолж. 1908); эта статья даетъ предсѣдателю, слѣдовательно, право индивидуальнаго контроля допущенія каждаго отдѣльнаго лица; отказъ въ допущеніи не можетъ быть обжалованъ и не долженъ быть обязательно мотивированъ. Безъ особаго разрѣшенія, а лишь съ увѣдомленія предсѣдателя гос. совѣта имѣютъ право присутствовать на засѣданіяхъ члены гос. думы, сенаторы и дипломаты (ст. 39 учр. гос. сов.), а также лица, допущенныя въ особыя мѣста, по разрѣшенію предсѣдателя совѣта министровъ (ст. 6 правилъ объ охраненіи порядка); перечисленныя лица должны увѣдомлять гос. канцелярію за три дня о своемъ желаніи присутствовать, о чемъ докладывается предсѣдателю (ст. 3—4 правилъ); отказывать имъ послѣдній не можетъ, въ виду категоричнаго постановленія ст. 39. При нарушеніи порядка, тишины и спокойствія, виновные могутъ быть не только удалены, но и преданы суду (ст. 39 учр. гос. сов. и ст. 13—16 правилъ). Тѣ же постановленія повторены ст. 43 учр. гос. д., предоставляющей предсѣдателю думы право допущенія постороннихъ лицъ и представителей печати, а равно разрѣшающей членамъ гос. совѣта, сенаторамъ и дипломатамъ присутствовать на засѣданіяхъ; думскіе наказы дополняютъ это общее правило нѣкоторыми подробностями; кромѣ того, существуютъ выс. утв. 18 окт. 1907 г. «правила объ охраненіи порядка въ помѣщеніяхъ гос. думы и о допущеніи въ засѣданія думы постороннихъ лицъ», устанавливающія чрезвычайно строгій надзоръ за допущеніемъ въ думу посторонней публики *). Интересно отмѣтить, что

*) Правила эти изданы на основаніи ст. 63 учр. г. думы, согласно

законодатель во всѣхъ этихъ постановленіяхъ проводитъ ясное различіе между «посторонними лицами» и «представителями печати», устанавливая этимъ двѣ отдѣльныхъ категоріи присутствующихъ на засѣданіяхъ постороннихъ. Формальности доступа постороннихъ на засѣданія думы очень стѣснительны.

Указанныя правила допущенія постороннихъ на засѣданія нашихъ законодательныхъ палатъ не распространяются на з а к р ы т ы я засѣданія, когда публика и представители печати вовсе не допускаются. Въ гос. совѣтѣ (ст. 40 учр. гос. сов.) закрытыми засѣданія признаются либо самимъ общимъ собраніемъ, либо по распоряженію предсѣдателя; если «по соображеніямъ государственнаго порядка» о необходимости закрытія заявитъ министръ, засѣданіе также объявляется закрытымъ; употребленіе закономъ словъ «заявитъ министръ» указываетъ, что закрытіе не зависитъ отъ воли предсѣдателя, а должно быть обязательно объявлено закрытымъ. Ст. 44 учр. гос. думы предоставляетъ право объявленія засѣданій закрытыми общему собранію думы и ея предсѣдателю; министры и здѣсь имѣютъ право «заявлять» о необходимости, по соображеніямъ государственнаго порядка, объявленія засѣданій закрытыми, при чемъ тотъ же терминъ (заявленія) указываетъ на обязательность закрытія засѣданія. Подробности порядка допущенія въ гос. думу постороннихъ установлены правилами 18 октября 1907 г. и правилами записи постороннихъ; они весьма стѣснительны.

Второе средство гласности, право опубликованія парламентскихъ отчетовъ, опредѣляется нашимъ закономъ слѣдующимъ образомъ: ст. 41 учр. г. с. и ст. 45 учр г. д. допускаютъ оглашеніе въ печати стенограммъ, составленныхъ присяжными стенографами (кромѣ отчетовъ о закрытыхъ засѣданіяхъ), по одобреніи ихъ предсѣдателемъ (совѣта или думы); при извѣстныхъ условіяхъ могутъ быть опубликованы даже части отчс-

---

которой подобныя нормы устанавливаются соглашеніемъ предсѣдателей гос. думы и совѣта министровъ и утверждаются выс. властью. Подробнѣе см. *I. Яшунскій,* Вопросы думскаго наказа, Право 1908, № 15.

товъ о закрытыхъ засѣданіяхъ (ст. 42 у. г. с. и 46 у. г. д.). Представителей печати, какъ мы видѣли, законъ выдѣляетъ въ особую группу лицъ, обставляя ихъ допущеніе строгими формальностями (правила 18 окт. 1907 г.). На засѣданіяхъ ведется офиціальная стенограмма, при чемъ депутатамъ предоставлено право исправлять свои собственныя рѣчи и заявленія; затѣмъ стенограмма утверждается предсѣдателемъ, не имѣющимъ по отношенію ея какихъ-либо цензурныхъ правъ. Послѣ утвержденія стенограммы, отчетъ можетъ быть опубликованъ прессой. Здѣсь, однако, возникъ существенный вопросъ, въ какомъ видѣ отчетъ долженъ быть публикуемъ, полностью или возможны сокращенія и реферированіе его? Признаніе первой альтернативы означаетъ на практикѣ совершенную невозможность для печати освѣдомлять страну о парламентской работѣ; ни одна газета не въ состояніи печатать полностью стенографическіе отчеты законодательныхъ палатъ, а читателямъ, въ такомъ полномъ видѣ, таковые вовсе не интересны. Вопросъ, слѣдовательно, сводится къ возможности допущенія сокращеній или рефератовъ. Законъ объ этомъ не говоритъ. Судебная же, въ особенности сенатская, практика встала на очень своеобразную точку зрѣнія. Первое принципіальное рѣшеніе вопроса мы находимъ въ дѣлѣ И. Федорова (рѣш. угол. касс. деп., 1907 г., № 25); сенатъ правильно указалъ на два обстоятельства: съ одной стороны, безусловно ненаказуемой является дословная перепечатка стенограммы (объ этомъ ясно говорятъ ст. 41 у. г. с. и ст. 45 у. г. д.), съ другой же, иммунитетомъ не покрывается перепечатка депутатомъ одной своей рѣчи (дѣяніе Федорова); во второмъ случаѣ всегда будетъ извѣстный умыселъ, тогда какъ въ первомъ умысла нѣтъ, а есть только преслѣдуемая прессой освѣдомительная цѣль *). Совершенно непріемлемыми являются дальнѣйшія разсужденія сената по дѣлу Федорова;

*) Первая дума предполагала, кромѣ печати, освѣдомлять также непосредственно населеніе путемъ, напр., разсылки стеногр. отчетовъ волостнымъ правленіемъ; подробнѣе *І. Ящунскій*, Вопросы думскаго наказа, Право, 1908 г., № 19, ст. 1177.

онъ нашелъ, что отчетъ можетъ безнаказанно перепечатываться только «полностью», «безъ всякаго измѣненія въ качественномъ или количественномъ отношеніи»; эта же мысль проводится сенатомъ и во всѣхъ послѣдующихъ рѣшеніяхъ по аналогичнымъ дѣламъ *); указанія сената на возможныя преступныя искаженія отчетовъ, на недобросовѣстную ихъ передачу или реферированіе и т. п., конечно, правильны; западно-европейская практика всегда считалась съ подобной возможностью и установила съ этой цѣлью особое условіе—добросовѣстной передачи парламентскихъ отчетовъ; наша же судебная практика до сего времени уклонялась отъ этого, требуя передачу отчетовъ полностью («безъ измѣненія въ качественномъ или количественномъ отношеніи»). Результатомъ подобнаго требованія неизбѣжно явилось страшное и несправедливое стѣсненіе прессы, стѣсненіе, которое явно противорѣчитъ постановленіямъ закона; перепечатка всей стенограммы, in extenso, представляется для прессы совершенной невозможностью; требованіе сената сводитъ къ нулю данный институтъ и противорѣчитъ духу конституціоннаго строя, нуждающагося въ установленіи иммунитета парламентскихъ отчетовъ; сенатскія рѣшенія отнимаютъ всякій смыслъ у названныхъ статей учрежденій думы и совѣта **).

---

*) Особенно ярко эта точка зрѣнія была проведена осенью 1913 г. по дѣлу Гростерна.

**) По дѣлу Гростерна сенатъ вновь подтвердилъ свое требованіе: «распространеніе, путемъ печати, заключающихъ въ себѣ признаки преступленія свѣдѣній о засѣданіяхъ гос. думы ненаказуемо лишь въ томъ случаѣ, когда все напечатанное въ количественномъ и въ качественномъ отношеніяхъ вполнѣ соотвѣтствуетъ одобреннымъ предсѣдателемъ думы стеногр. отчетамъ о данномъ ея засѣданіи».

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО.

ПОНЯТІЕ ЗАКОНА.

Градовскій, Начала русск. гос. права, т. I, 1901 г.; *Лазаревскій*, Курсъ 1913 г.; *Коркуновъ*, Указъ и законъ, 1894 г.; *В. Ивановскій*, Новыя ученія о законѣ, Юрид. Лѣтопись, 11, 1892 г.; *Кн. Е. Трубецкой*, Лекціи по энциклопедіи права, 1913 г.; *Jellinek*, Gesetz und Verordnung, 1887; *Cahen*, La loi et le réglement, 1903; *Hauriou*, Principes de droit public, 1910; *Duguit*, Les transformations du droit public, 1913; *Градовскій*, Законъ и админ. распоряженіе по русскому праву, Сборникъ гос. знаній, т. I, 1874 г.

39. Понятіе закона, какъ и многія другія понятія публичнаго права, получаетъ ясное опредѣленіе уже у грековъ; греческіе философы интересовались понятіями закона и государства, усматривая въ таковыхъ установленія божественныя, всеобщія и обязующія отдѣльныхъ гражданъ; по опредѣленію Платона государственный законъ, по своей абстрактности и общеобязательности, ничѣмъ не уступаетъ закону физическому; конструкція Аристотеля немногимъ отличается отъ этого построенія. Тѣ же элементы всеобщности и обязательности воспроизводятся и римскими юристами; для нихъ законъ является также правовой нормой, абстрактной и безусловно обязательной. Отсюда вытекало важное слѣдствіе, воспринятое и средневѣковой философіей: законодательствованіе, т.-е. активное пользованіе государствомъ законодательною властью, можетъ ограничивать свободу гражданъ; обязательная сила законодательныхъ нормъ никѣмъ не оспаривалась; аксіомой считалось то положеніе, что человѣкъ, живя въ обществѣ (или государствѣ), долженъ

былъ подчиняться извѣстнымъ общимъ и безусловно обязательнымъ правиламъ, совершенно аналогично тому, какъ физическій міръ подчинялся своимъ физическимъ нормамъ-законамъ. Къ концу среднихъ вѣковъ, однако, начинаетъ проводиться важное различіе между физическимъ и юридическимъ понятіями закона, неизвѣстное классическому міру; благодаря успѣхамъ физико-математическихъ наукъ, человѣкъ сталъ сознавать существенное различіе, отдѣлявшее правовыя нормы отъ законовъ физическихъ; ему все болѣе становилось яснымъ, что его воля играетъ бо́льшую роль въ созданіи первыхъ, въ отличіе отъ вторыхъ, отъ человѣческой воли не зависящихъ.

Съ постепеннымъ укрѣпленіемъ сознанія этой возможности вліянія на правотворчество человѣческой воли, выдвигается и новая политико-философская проблема: кто и какъ долженъ осуществлять подобное вліяніе. Здѣсь пришли въ столкновеніе два основныхъ философскихъ ученія, главенствовавшихъ въ государствовѣдѣніи XVI и XVII вѣковъ: теорія абсолютизма, утверждавшая, что законъ и законодательная дѣятельность исходятъ единственно отъ монарха, и ученіе монархомаховъ, отстаивавшихъ теорію народнаго суверенитета, согласно коей законодательныя нормы могли создаваться лишь самимъ народомъ.

Параллельно развивался другой процессъ; законы и общеобязательныя велѣнія государственной власти стали терять свой божественный или сверхчеловѣческій характеръ, что также вызывало необходимость опредѣленія источниковъ государственнаго правотворчества, т.-е. яснаго указанія тѣхъ органовъ, коимъ принадлежала законодательная власть.

На этой почвѣ развивается понятіе о необходимости отличать законодательные акты отъ другихъ правотворческихъ актовъ; не всякая правовая норма устанавливается закономъ; другими словами, появляется градація правотворческихъ актовъ, одни имѣютъ бо́льшую силу и стоятъ, какъ бы іерархически выше, называясь законами, другіе имѣютъ нѣсколько меньшую силу, находятся какъ бы въ подчиненіи первымъ и не носятъ наименованія закона.

Абсолютія сосредоточила въ своихъ рукахъ всю совокупность государственныхъ функцій. Но затѣмъ начались движенія къ ограниченію этого всемогущества, какъ со стороны матеріальной, по существу, такъ и формально, извѣстными внѣшними условіями. Ранѣе всего такая борьба съ абсолютизмомъ сказалась въ Англіи, гдѣ первыя попытки дѣлались еще въ XV вѣкѣ, а въ XVI вѣкѣ уже существовала цѣлая школа философовъ-государствовѣдовъ, проповѣдывавшая необходимость ограниченія королевской власти. Въ XVIII вѣкѣ мы находимъ расцвѣтъ подобныхъ ученій во Франціи, при чемъ Руссо принадлежитъ честь наиболѣе продуманной попытки опредѣленія понятія закона, какъ проявленія народной воли; его теорія народнаго суверенитета имѣла огромное вліяніе на дальнѣйшую судьбу понятія закона. Въ этомъ же направленіи ограниченія абсолютной власти шла и теорія раздѣленія властей, съ тѣмъ лишь различіемъ, что тогда какъ ученіе о народномъ суверенитетѣ создавало матеріальные признаки понятія закона, теорія раздѣленія властей придерживалась формальныхъ признаковъ, смотря по правотворческому источнику или органамъ государства; согласно послѣдней законы могли твориться лишь законодательными органами, а такъ называемая «исполнительная» власть подчинялась власти законодательной и сводилась къ подзаконной роли одного исполненія (executant, executif) велѣній закона.

Развитіе обоихъ ученій шло рука объ руку; теорія народнаго суверенитета вводила въ понятіе закона матеріальный признакъ проявленія народной воли, участія самого народа въ его созданіи, ученіе же о раздѣленіи властей создавало рядомъ съ этимъ формальное разграниченіе актовъ государственной власти, утверждая, что законы создаются лишь законодательной властью, находящейся въ рукахъ короля и парламента; послѣдній, черезъ посредство народныхъ представителей, и долженъ былъ проявлять и осуществлять волю народа, по формулѣ «le peuple veut, le roi fait»; образцомъ же для Франціи служилъ англійскій парламентъ.

Подобная координація парламента и королевской власти въ области законодательства долгое время, однако, не удовле-

творяла нѣкоторыя политическія школы государствовѣдѣнія, въ особенности развившіяся въ Германіи; таковыя стремились различными, болѣе или менѣе искусственными аргументами, защищать права монарха и монархическій принципъ отъ все растущаго могущества парламента; многіе теоретики государственнаго права все еще продолжали искать оправданія законодательному всемогуществу монарха, въ видѣ, напр., ученія о сосредоточеніи въ его рукахъ всей «государственной» или «законодательной» власти (посредствомъ акта санкціи законовъ или законодательнаго приказа, Gesetzbefehl) *) и т. п. Упроченію положенія парламента значительно помогала все растущая демократизація избирательнаго права, посредствомъ коей въ процессѣ законодательства стали участвовать все болѣе широкіе слои населенія. Несмотря на указанныя теоретическія стремленія въ защиту пережитковъ стараго режима, конституціонный строй прочно утвердилъ новое понятіе закона, по формальному признаку участія въ его созданіи, рядомъ съ главой государства, народныхъ представителей, въ парламентѣ собранныхъ.

Зато ученія, опредѣлявшія законъ по матеріальнымъ признакамъ, проявленія народной воли, общеобязательности и т. п., стали постепенно утрачивать свое политическое и теоретическое значеніе.

Если мы теперь обратимся къ Россіи, то и здѣсь найдемъ аналогичное развитіе понятія закона.

Въ XVIII вѣкѣ самодержавная власть была единственнымъ источникомъ законодательства, но уже при Петрѣ I чувствовалась потребность созданія нѣкоторыхъ формальныхъ гарантій, которыя отличали бы законъ отъ административнаго акта или указа. Чѣмъ болѣе усложнялась государственная машина и чѣмъ болѣе дифференціировалась административная система (а при Петрѣ I былъ сдѣланъ очень крупный шагъ въ этомъ направленіи), тѣмъ яснѣе опредѣлялась указанная

*) Подробнѣе см. напр. *Lukas*, Die rechtliche Stellung des Parlaments.

потребность выдѣленія закона въ особую, надъ прочими государственными актами стоящую, категорію *); мы такимъ образомъ встрѣчаемъ, въ теченіе XVIII вѣка цѣлый рядъ попытокъ обособленія извѣстной группы государственныхъ актовъ, законовъ, отъ словесныхъ высоч. повелѣній, указовъ. При этомъ выставлялось для закона формальное требованіе его собственноручнаго подписанія монархомъ; юридическое значеніе подобнаго различія состояло въ томъ, что акты, лично монархомъ не подписанные, уступали въ силѣ законамъ, носившимъ императорскую подпись; практически же имѣлось и другое слѣдствіе, заключавшееся въ томъ, что словесные указы и правительственныя распоряженія, монархомъ не подписанные, могли оспариваться, чего безусловно не допускалось по отношенію къ законамъ; именно такъ слѣдуетъ понимать формулы, касательно словесныхъ указовъ: «не вѣрить», «не принимать», «въ дѣйство не производить» и т. п.; этими выраженіями имѣлось въ виду столкновеніе распоряженій, словесно объявленныхъ, съ подписанными монархомъ законами; но само собою понятно, что при отсутствіи подобнаго конфликта, словесные указы приводились въ дѣйствіе безпрекословно и пользовались той же обязательной силой, какъ и законы. Формальное выдѣленіе нѣкоторыхъ актовъ въ XVIII ст. объяснялось выгодой самой верховной власти; разные указы, словесныя распоряженія и т. п., издаваемые по частнымъ случаямъ, должны были подчиняться общимъ нормамъ, иначе послѣднія теряли всякое значеніе. Но понятно, что при отсутствіи какихъ-либо гарантій отвѣтственности, указанное разграниченіе имѣло весьма малое практическое значеніе и часто нарушалось не только подчиненнымъ управленіемъ, но и самой верховной властью.

Съ начала XIX ст. необходимость выдѣленія законовъ въ особую группу государственныхъ актовъ должна была чувствоваться сильнѣе; но при этомъ она пріобрѣла нѣсколько иной характеръ, ограниченія императорской власти; явленіе это должно быть поставлено въ связь съ либеральными вѣяніями

*) Подробнѣе см. *Коркуновъ*, Указъ и законъ, стр. 310 и сл.

начала Александровскаго царствованія, а затѣмъ съ дѣятельностью Сперанскаго. Уже въ первые годы царствованія Александра I появляются категоричныя требованія «собственноручнаго» утвержденія законовъ (напр., учрежденіе мин. 8 сент. 1802 г.) въ отличіе отъ другихъ актовъ; наиболѣе опредѣленно идея эта выступаетъ въ учрежденіи государственнаго совѣта 1810 г., когда къ первому, прежде уже существовавшему формальному условію присоединяется новое условіе, прохожденія закона черезъ государственный совѣтъ; требованіе это было выражено въ формулѣ санкціи законовъ, «внявъ мнѣнію государственнаго совѣта», заимствованной Сперанскимъ изъ французскаго права (le Conseil d'Etat entendu) и совершенно очевидно предназначенной служить ограниченіемъ законодательной власти монарха; послѣдній обязывался въ своей законодательной дѣятельности соблюденіемъ двухъ указанныхъ условій *). Когда Сперанскому затѣмъ пришлось составлять сводъ законовъ, эти же мысли естественно нашли себѣ выраженіе и въ соотвѣтствующихъ статьяхъ I тома; формула «внявъ мнѣнію государственнаго совѣта», однако, слишкомъ ярко противорѣчила тогдашнему режиму и нѣтъ ничего удивительнаго, что Николай I нашелъ нужнымъ ее отмѣнить въ 1842 г.; текстъ же статей основныхъ законовъ при этомъ не былъ исправленъ, благодаря чему получилось крупное недоразумѣніе, долго служившее источникомъ контроверзы въ русскомъ государственномъ правѣ. Одни (Коркуновъ) считали единственнымъ формальнымъ признакомъ закона, его прохожденіе черезъ гос. совѣтъ, основываясь на статьяхъ 50 осн. зак. и 23 учр. гос. совѣта (изд. 1892 г.) и на фактѣ изданія многочисленныхъ актовъ, имѣвшихъ безспорно характеръ закона безъ собственноручнаго ихъ подписанія. Другіе (Градовскій, А. С. Алексѣевъ, Эйхельманъ) считали подпись монарха единственнымъ формальнымъ требованіемъ, опираясь при этомъ на

*) Въ государственно-правовомъ міросозерцаніи Сперанскаго можно найти весьма опредѣленно выраженную идею о необходимости формальнаго различенія законовъ и указовъ.

категоричное требованіе ст. 54 осн. зак. Въ настоящее время споръ этотъ имѣетъ лишь историческое значеніе, но для опредѣленія прошлаго нашей государственности и исторіи понятія закона значеніе его огромно. Теоретически обѣ стороны были неправы, такъ какъ наша дореформенная законодательная практика не считалась ни съ однимъ изъ указанныхъ формальныхъ требованій. Коркуновъ указывалъ Градовскому, что существовало много актовъ безспорно законодательнаго характера, которые не имѣли Высочайшей подписи, а Градовскій съ такимъ же успѣхомъ напоминалъ Коркунову, что весьма многіе законы издавались помимо государственнаго совѣта; къ этому нужно присоединить указаніе Лазаревскаго *) на сомнѣнія, вызываемыя самою категоричностью требованій статьи 54 осн. зак., на которую опирались Градовскій и его единомышленники. Практика дореформеннаго законодательства не считалась и политически не могла считаться съ вышеуказанными формальными ограниченіями; на Высочайшее утвержденіе восходили весьма многіе акты, безспорно законодательнаго характера, изъ комитета министровъ и разныхъ другихъ комитетовъ, изъ военнаго и адмиралтействъ совѣтовъ, но главнымъ образомъ, отъ отдѣльныхъ министровъ, лично докладывавшихъ монарху и получавшихъ отъ него санкцію доложенныхъ дѣлъ; эти всеподданнѣйшіе доклады законодательныхъ актовъ являлись, конечно, противорѣчіемъ требованіямъ основныхъ законовъ, но кромѣ того, представляли собой большую опасность такъ какъ нарушали единство правительственной политики, создавали противорѣчія въ законодательствѣ и т. д. Требуемаго статьей 54 осн. зак. утвержденія, къ концу столѣтія не происходило даже по отношенію къ законодательнымъ актамъ, проходившимъ черезъ государственный совѣтъ, такъ какъ на санкціонируемыхъ меморіяхъ послѣдняго просто дѣлалась предсѣдателемъ государственнаго совѣта надпись: Государь «Высочайше утвердить соизволилъ и повелѣлъ исполнить». Къ этому надо еще прибавить, что не имѣлось абсолютно ни-

*) Курсъ 1913 г., стр. 590, примѣч. 6.

какихъ средствъ провѣрки аутентичности санкціи и правильности надписи (скрѣпы).

Такимъ образомъ единственнымъ формальнымъ признакомъ нашего дореформеннаго права, отличавшимъ законъ, было Высочайшее утвержденіе, какъ совершенно вѣрно отмѣтилъ Лазаревскій (Курсъ 1913 г., стр. 592); при этомъ было безразлично, въ какой формѣ давалась Высочайшая санкція, устно-ли или письменно, личною подписью монарха или какимъ-либо инымъ образомъ *). Но изъ этого вытекало одно очень важное слѣдствіе: благодаря этому исчезало какое-либо формальное различіе между закономъ и указомъ, несмотря на всѣ усилія государствовѣдовъ установить таковое и на сознаніе даже самимъ законодателемъ необходимости и пользы его. Такое слѣдствіе, при абсолютномъ строѣ было неизбѣжно, пока монархъ являлся единственнымъ творцомъ законовъ. Стремленіе русскихъ государствовѣдовъ, въ особенности Градовскаго, установить формальные признаки закона всегда носили политическій характеръ; дифференціація управленія, усложненіе государственной машины, какъ и требованія соціальной жизни уже ясно указывали на необходимость иной организаціи законодательной власти, при которой это формальное различіе между закономъ и указомъ было бы лучше обезпечено. Но какъ мы упомянули, то, что признавалось теоріей, старательно обходилось практикой; дореформенному строю формальное ограниченіе законодательной власти должно было оставаться чуждымъ.

Другое ограниченіе власти монарха дореформеннаго строя заключалось въ теоріи самоограниченія самодержца; воля его связывалась и обязывалась тѣми законодательными актами, которые онъ самъ издавалъ. Русская наука XIX вѣка также энергично настаивала на этомъ принципѣ, всегда старательно отмѣчая, что самодержавная монархія тѣмъ и отличалась отъ

---

*) Примѣч. 1 къ ст. 55 осн. зак., изд. 1892 г., перечисляло лицъ, имѣвшихъ право «объявлять Выс. указы».

деспотіи, что императоръ былъ связанъ необходимостью признавать тѣ правовыя нормы и ограниченія, кои исходили отъ него. Чрезвычайно ярко это положеніе опредѣлено у Градовскаго, опиравшагося на ст. 47 осн. зак., согласно которой «имперія россійская управлялась на твердомъ основаніи положительныхъ законовъ, уставовъ и учрежденій, отъ самодержавной власти исходящихъ». Теорія эта не является специфически русскою; наоборотъ, она примѣнялась во всѣхъ государствахъ переходнаго времени, когда абсолютная власть уже начинала разлагаться и ограничиваться предъ укрѣпленіемъ конституціоннаго строя. Такъ, совершенно тождественныя конструкціи мы находимъ въ германскомъ государственномъ правѣ XIX ст. Суть всѣхъ подобныхъ ученій одна и та же: они появляются, когда нарождается уже потребность ограниченія бывшей до того безграничной власти монарха, но моментъ созданія прочныхъ юридическихъ ограниченій еще не насталъ; предвѣстникомъ послѣднихъ и являются ограниченія нравственныя (или теорія самоограниченія).

Параллельно съ теоріями, стремившимися опредѣлить понятіе закона по формальнымъ признакамъ, мы находимъ въ Россіи, какъ и на Западѣ, ученія, искавшія отличительныя черты понятія закона въ матеріальныхъ признакахъ; но успѣхъ этихъ ученій былъ гораздо меньшій, чѣмъ въ другихъ странахъ. Первыя попытки были сдѣланы также въ царствованіе Петра I; какъ самъ онъ, такъ и его современники и вдохновители стремились опредѣлить законъ, какъ абстрактную, общеобязательную норму въ отличіе отъ указовъ. Позднѣе тѣ же мысли повторяетъ Горюшкинъ, утверждая, что «подъ именемъ законовъ разумѣются тѣ установленія, которыя ни въ какое время не могутъ перемѣниться» *).

*) Это изреченіе мы вовсе не считаемъ столь очевидно наивнымъ, какъ это дѣлаетъ *Лазаревскій*, наоборотъ, здѣсь очень выпукло проявилось стремленіе создать матеріальные признаки понятія закона; постоянство законод. нормы направлено было къ нѣкоторому ограниченію законод. дѣятельности монарха.

Тѣ же идеи не разъ проводились и самимъ законодателемъ, хотя, конечно, безрезультатно, такъ какъ указы и велѣнія самодержавной власти были въ равной мѣрѣ обязательны, касались ли они назначенія полкового командира и сенатора, или установленія какой-либо общей законодательной нормы и учрежденія новаго государственнаго органа. Во второй половинѣ XIX вѣка, когда у насъ сказывалось особенно сильно вліяніе германской науки, русскіе государствовѣды охотно останавливались на вопросѣ объ опредѣленіи матеріальныхъ признаковъ закона; въ 80-хъ и 90-хъ годахъ былъ написанъ цѣлый рядъ статей, воспроизводившихъ нѣмецкую точку зрѣнія на матеріальные признаки закона. Но результатъ всѣхъ этихъ изслѣдованій былъ совершенно ничтожный; общихъ и точныхъ признаковъ разграниченія такъ и не удалось установить; наша административная практика слишкомъ часто создавала прецеденты общихъ и абстрактныхъ административныхъ актовъ и законовъ ad hoc; не даромъ сами основные законы въ статьяхъ 70 и 71 устанавливали практическое равенство законовъ и указовъ, постановляя, что «Высочайшій указъ, по частному дѣлу послѣдовавшій или особенно на какой-либо родъ дѣлъ состоявшійся, по сему именно дѣлу и роду дѣлъ отмѣняетъ дѣйствіе законовъ общихъ»; то же самое говорилось касательно «привилегій, дарованныхъ Выс. властью частнымъ лицамъ или обществамъ».

Слово з а к о н ъ на русскомъ, какъ и на другихъ языкахъ имѣетъ двойное значеніе; имъ обозначается постоянство явленій внѣшняго міра, а также телеологическія н о р м ы духовной жизни; юридическимъ закономъ могутъ быть только послѣднія; отличіе отъ первыхъ составляетъ ихъ цѣлевой, телеологическій характеръ; первыя отъ воли человѣка не зависятъ, вторыя, наоборотъ, являются однимъ изъ проявленій его воли. Современное понятіе закона, однако, еще болѣе узко; законъ это видъ юридической нормы, устанавливаемый соціальной организаціей, называемой государствомъ; законъ, слѣдовательно, есть одна изъ формъ проявленія государственной власти, которою устанавливаются обязательныя для

гражданъ даннаго государства нормы. Изъ этого опредѣленія ясно, что закономъ являются далеко не всѣ проявленія государственной власти, а лишь извѣстная категорія ихъ; въ современномъ государствѣ признается, что другія нормы, другіе правительственные и государственные акты должны уступать въ силѣ и обязательности при столкновеніи съ нормой законодательной.

Благодаря этому необходимо установить признаки различія законодательныхъ и другихъ юридическихъ нормъ; мы уже указывали выше, что философы и государствовѣды давно усматривали отличительный признакъ закона въ его о б щ н о с т и; на практикѣ однако повсюду оказывалось, что признакъ этотъ недостаточенъ и притомъ въ двоякомъ отношеніи: съ одной стороны, всегда имѣлись юридическія нормы, помимо законодательныхъ, по своей общности нисколько не уступавшія послѣднимъ, съ другой же, зачастую издавались законодательные акты, не имѣвшіе признака общности, но все же носившіе характеръ закона. Выше мы также отмѣтили почти повсюду существовавшія политическія стремленія ограничить законодательную власть, при чемъ въ извѣстныхъ стадіяхъ развитія государственности ограничительныя тенденціи должны были довольствоваться именно подобнымъ требованіемъ общности, хотя практика таковое отрицала. Въ настоящее время политическая роль этого требованія почти повсюду стушевалась, теоретическое же значеніе признака общности окончательно подорвано.

Рядомъ съ этимъ признакомъ ученія нѣкоторыхъ эпохъ выдвигали другой отличительный признакъ о б щ е о б я з а т е л ь н о с т и, большей юридической силы закона въ сравненіи съ другими нормами и актами государственной власти. Этотъ признакъ имѣетъ несомнѣнно бо́льшее значеніе, чѣмъ предыдущій; дѣйствительно, законы всегда имѣютъ извѣстное преимущество въ силѣ передъ другими нормами; но признакъ этотъ выступаетъ наружу не всегда, а лишь при столкновеніи нормъ, при ихъ конфликтѣ; кромѣ того, самъ законъ можетъ устанавливать исключенія въ пользу другихъ нормъ (напр., обычнаго

права, обязательныхъ административныхъ постановленій, военнаго права); при отсутствіи конфликта мы не можемъ пользоваться этимъ признакомъ для опредѣленія понятія закона. Актъ назначенія полкового командира, напр., имѣетъ безусловно обязательную силу для подчиняемаго ему полка и на основаніи даннаго признака никакъ нельзя опредѣлить по существу характеръ этого акта; между тѣмъ онъ безспорно является актомъ административнымъ.

Меньшее значеніе имѣетъ другой признакъ, иногда выдвигавшійся въ наукѣ: абстрактность законодательной нормы въ противоположность конкретности административнаго акта; современная практика знаетъ тысячи примѣровъ конкретныхъ законовъ, законовъ, издаваемыхъ ad hoc и абстрактныхъ административныхъ актовъ.

Наконецъ, нѣкоторыми изслѣдователями *) законъ отождествлялся съ объективнымъ правомъ, чѣмъ окончательно уничтожалась возможность различія между понятіемъ закона и административнаго распоряженія, а вмѣстѣ съ тѣмъ не признавалось вовсе значеніе обычнаго права. Теорія эта пустила, однако, глубокіе корни въ Германіи и имѣетъ тамъ многочисленныхъ послѣдователей.

Таковы ученія, представляющія собой попытки установленія признаковъ отличія понятія закона въ самомъ его существѣ. Всѣ они опровергаются современной практикой, не считающейся съ подобными различіями по существу; ни одинъ изъ указанныхъ признаковъ не является безусловно отличительнымъ для понятія закона, въ виду чего единственно правильной представляется конструкція понятія закона лишь на признакахъ формальныхъ.

Согласно послѣднему принципу закономъ слѣдуетъ считать такое проявленіе государственной власти, установленіе такой юридической нормы или велѣнія, которыя исходятъ отъ

---

*) Подробнѣе см. *В. Ивановскій*, Новыя ученія о законѣ; Юридич. лѣтопись, 1892 г., № 10, стр. 204; авторъ прекрасно опровергаетъ это ученіе.

нѣкоторыхъ, строго опредѣленныхъ, государственныхъ органовъ; не всякое велѣніе государственной власти будетъ, слѣдовательно, закономъ, а лишь то, которое исходитъ отъ законодательныхъ органовъ; дѣятельность любого другого государственнаго органа не будетъ, слѣдовательно, законодательной дѣятельностью, каково бы ни было значеніе или сила издаваемаго имъ акта; таковой, несмотря на его возможную общность, обязательность или абстрактность никогда не можетъ стать закономъ, разъ онъ исходитъ не отъ законодательныхъ органовъ. Съ другой стороны, всякій актъ законодательныхъ органовъ будетъ закономъ, каково бы ни было его матеріальное значеніе.

Во всѣхъ государствахъ, однако, законодательные органы представляютъ собою сложное цѣлое; повсюду они являются въ видѣ особаго комплекса; такъ, санкція законовъ обыкновенно совершенно отдѣлена отъ права разсмотрѣнія, обсужденія и выработки законопроектовъ; она вручается главѣ государства; въ другихъ стадіяхъ созданія закона также могутъ существовать различныя функціи, иногда очень сложныя; инстанціи, черезъ кои законопроектъ долженъ проходить, предъ своимъ превращеніемъ или воплощеніемъ въ законъ, иногда очень многочисленны; во всѣхъ этихъ случаяхъ закономъ будетъ являться лишь окончательный актъ совмѣстной дѣятельности законодательныхъ органовъ даннаго государства.

Этимъ устраняется дѣлаемое иногда формальной теоріи возраженіе, что не всякій актъ законодательной палаты или конституціоннаго монарха является закономъ; такъ, указывалось, что законодательныя палаты очень часто выполняютъ административныя и судебныя функціи, что сплошь и рядомъ ими издаются административные акты, ничего общаго съ закономъ не имѣющіе. Но здѣсь очевидное недоразумѣніе. Если имѣть въ виду дѣятельность какого-либо одного органа (напр., одной палаты) въ отдѣльности, то акты его никогда не будутъ законами, пока не привступитъ дѣятельность прочихъ законодательныхъ органовъ; всякій актъ подобнаго отдѣльно взятаго законодательнаго органа, если онъ самъ по себѣ окончательный (имѣетъ, напр., обязательную силу), будетъ актомъ администра-

тивнымъ или судебнымъ, а не законодательнымъ; таковъ характеръ провѣрки полномочій напр. представителей, различныя постановленія палатъ и т. д. Въ отличіе отъ нихъ законодательная дѣятельность палаты будетъ являться не окончательной, а только одной изъ стадій выработки закона.

Такимъ образомъ, закономъ является лишь актъ совмѣстной дѣятельности законодательныхъ органовъ даннаго государства; въ абсолютныхъ монархіяхъ источникомъ законодательной власти является монархъ, а потому невозможно провести точнаго разграниченія между закономъ и прочими его актами; установленіе матеріальныхъ признаковъ представляется лишь слабымъ палліативомъ, носящимъ явно политическій характеръ. Зато въ государствѣ конституціонномъ имѣются спеціально законодательные органы въ лицѣ парламента и главы государства; благодаря этому получается возможность точнаго формальнаго опредѣленія понятія закона, въ отличіе отъ прочихъ актовъ государственной власти. Закономъ въ нихъ считается лишь тотъ актъ, который является результатомъ совмѣстной дѣятельности именно этихъ спеціальныхъ государственныхъ органовъ. При совокупной дѣятельности нѣсколькихъ государственныхъ органовъ требуется, конечно, извѣстное распредѣленіе между ними данныхъ функцій; въ этомъ случаѣ за законодательными палатами признается право установленія текста будущаго закона, а за главой государства лишь его санкція, въ той или другой формѣ. Но изъ подобнаго распредѣленія функцій не слѣдуетъ никоимъ образомъ дѣлать вывода, котораго придерживается господствующая въ Германіи теорія Лабанда—Еллинека *); согласно ей въ монархическихъ государствахъ и въ частности въ Германской имперіи право санкціи монарха одно выражаетъ суть законодательной власти, такъ какъ лишь оно устанавливаетъ для гражданъ «велѣніе» закона, его общеобязательность (Gesetzbefehl, въ отличіе отъ Gesetzinhalt); эти нѣмецкія ученія носятъ явно политическій характеръ, заключающійся въ стремленіи такъ или иначе подчинить парла-

*) Подробнѣе объ этой теоріи и ея критикѣ см. *J. Lukas*, о. с.

ментъ власти монарха, въ рукахъ коего должна, по ихъ мнѣнію, сосредоточиваться вся «государственная власть», или по крайней мѣрѣ вся «сила» таковой. Наоборотъ, съ точки зрѣнія правового государства, всѣ органы законодательства равны между собой и въ равной мѣрѣ необходима ихъ взаимная, конституціей установленная, кооперація для осуществленія законодательныхъ функцій даннаго государства; если и существуетъ различіе въ ихъ «власти» или общественномъ значеніи, то таковые всегда носятъ политическій, а не юридическій, характеръ; такъ, въ переходныя отъ абсолютизма эпохи въ извѣстной мѣрѣ продолжаетъ господствовать власть монарха, наоборотъ, въ государствахъ съ парламентарнымъ строемъ полностью довлѣетъ власть парламента.

Остается упомянуть объ одномъ практическомъ затрудненіи, возникающемъ при переходѣ государства отъ абсолютнаго строя къ конституціонному; какъ быть съ дореформенными законами, считать ли ихъ всѣ или только нѣкоторые изъ нихъ законами и впредь? Мы видѣли, что при абсолютной монархіи не можетъ существовать точнаго разграниченія между законами и указами; вслѣдствіе этого законодателю, при изданіи конституціи, приходится обычно довольствоваться объявленіемъ, что на будущее время такіе-то вопросы могутъ разрѣшаться единственно законодательнымъ путемъ, по отношеніи же уже изданныхъ актовъ можно пользоваться различными системами подтвержденія ихъ силы; можно либо подчинить ихъ яснымъ постановленіемъ конституціоннымъ законамъ, отнявъ у нихъ значеніе закона и превративъ ихъ въ указы (напр., перечнемъ), либо оставить за ними ихъ прежнюю силу, предоставивъ будущей законодательной практикѣ разрѣшать въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ, какіе изъ дореформенныхъ актовъ имѣютъ силу закона, а какіе являются простыми указами. Наиболѣе трудно и политически опасно устанавливать для переходнаго законодательства какія-либо теоретическія общія категоріи разграниченія законовъ и указовъ (напр. по матеріальнымъ признакамъ), такъ какъ это всегда лишь вызываетъ конфликты, споры и недоразумѣнія.

Переходя къ разсмотрѣнію опредѣленія понятія закона

въ дѣйствующемъ русскомъ правѣ, мы должны въ первую голову отмѣтить категоричное и ясное постановленіе основныхъ законовъ (ст. 7, 86, 111 и др.), согласно коему нынѣ законы издаются совмѣстной дѣятельностью («въ единеніи») государственной думы, государственнаго совѣта и монарха; здѣсь нѣтъ мѣста ни малѣйшему сомнѣнію: понятіе закона нынѣ получило точное формальное опредѣленіе. Но законодатель пошелъ даже далѣе этого, стремясь опредѣлить законъ и по существу, т.-е. указывая въ принципѣ какіе вопросы должны регулироваться въ законодательномъ и какіе въ административномъ порядкѣ. Политическій мотивъ здѣсь совершенно ясенъ; онъ заключается въ желаніи сохранить за верховной властью извѣстныя правительственныя функціи; вниманіе законодателя было направлено не столько на опредѣленіе того, что впредь должно подпасть вѣдѣнію законодательныхъ органовъ, сколько того, что «оставлено» за административною властью. Мы только что указывали, что затруднительнымъ вопросомъ всѣхъ переходныхъ эпохъ всегда являлось опредѣленіе этого разграниченія между законодательной и административной властями.

Опредѣленіе законодательной власти путемъ перечня предметовъ ея вѣдѣнія даютъ п. 1, ст. 31 учр. гос. думы и VIII глава осн. законовъ; первый гласитъ: вѣдѣнію законодательной власти подлежатъ предметы, требующіе изданія законовъ и штатовъ, также ихъ измѣненія, дополненія, пріостановленія дѣйствія и отмѣны; это явное petitio principii, такъ какъ спорнымъ именно и можетъ являться вопросъ: какіе предметы требуютъ изданія законовъ; слѣдующіе пункты ст. 31 даютъ затѣмъ подробный перечень. Статьи же 69—83 осн. зак. (гл. VIII) говорятъ, что «права и обязанности россійскихъ подданныхъ» опредѣляются закономъ, т.-е. также подлежатъ обязательному вѣдѣнію законодательныхъ органовъ. Но само собой понятно, что всѣ эти перечисленія далеко не исчерпываютъ законодательныхъ функцій нашего государства.

Съ гораздо большею тщательностью отнесся законодатель къ опредѣленію предметовъ, «оставшихся» въ вѣдѣніи верховной власти. Подробно и внимательно перечисляютъ ст. 11—23,

96 и 97 осн. зак. предметы верховнаго управленія, регулируемые Высочайшими указами «въ соотвѣтствіи съ законами». Этой послѣдней фразой оттѣняется еще разъ основной конституціонный принципъ подчиненія указныхъ нормъ законодательнымъ. Предѣлы области верховнаго административнаго управленія, благодаря точной формулировкѣ основныхъ законовъ и въ силу общаго конституціоннаго принципа главенства законодательной власти, должны быть толкуемы ограничительно; никакое расширительное толкованіе здѣсь не допустимо. Точное перечисленіе функцій административной власти, конечно, невозможно. Сюда относятся компетенціи совѣта министровъ, департаментовъ государственнаго совѣта, отдѣльныхъ министровъ, обязанныхъ по нѣкоторымъ вопросамъ испрашивать Высочайшія указанія, и т. д.

Здѣсь возникаетъ однако вопросъ, можетъ ли законодательная власть регулировать тѣ дѣла, кои предоставлены, согласно вышеуказаннымъ статьямъ основныхъ законовъ, вѣдѣнію административной власти (обратный случай, конечно, невозможенъ); отвѣтъ долженъ быть безусловно положительный; таковъ, во-первыхъ, общій смыслъ принципа главенства законодательной власти, которая можетъ себѣ присваивать любое дѣло, любой вопросъ и расширять этимъ свою компетенцію; во-вторыхъ, наши основные законы не ставятъ какихъ-либо предѣловъ компетенціи законодательной власти; въ статьяхъ 11—23 и 96—97 не имѣется запрещенія разрѣшать соотвѣтствующіе вопросы законодательнымъ порядкомъ; въ-третьихъ, п. 7 ст. 31 учр. гос. думы предусматриваетъ какъ разъ данный случай, указывая, что по Выс. повелѣнію могутъ быть внесимы въ гос. думу любыя дѣла. Вопросъ благодаря этому сводится лишь къ тому, требуется ли для законодательнаго почина дѣлъ, выдѣленныхъ статьями 11—23 и 96—97 осн. зак., Выс. повелѣніе или они могутъ быть возбуждаемы и по иниціативѣ самой гос. думы; мы полагаемъ, что слѣдуетъ допустить и вторую возможность, первая же не вызываетъ сомнѣній. Подобное толкованіе обосновывается на ст. 10 и 11 осн. зак.; ст. 10 опредѣляетъ общимъ образомъ, что «власть управленія во всемъ ея объемѣ принад-

лежитъ государю императору въ предѣлахъ всего государства россійскаго»; слѣдующія затѣмъ статьи представляютъ собой перечисленіе отдѣльныхъ функцій, но первая изъ нихъ ясно указываетъ, что таковыя должны обязательно находиться «въ соотвѣтствіи съ законами», а слѣдовательно, законодательная власть можетъ устанавливать для нея директивы; какого-либо ограниченія думской иниціативы мы здѣсь не находимъ, а между тѣмъ таковое было бы безусловно необходимо для отрицанія права иниціативы думы.

ПРОЦЕССЪ СОЗДАНІЯ ЗАКОНА. ИНИЦІАТИВА ЗАКОНА.

С. А. Корфъ, Иниціатива въ русскомъ правѣ, Право 1902, № 12; *Г. А. Алексѣевъ*, Законодательный починъ по русск. государ. праву, Журналъ М. Ю., февраль 1913 г.; *А. И. Шингаревъ*, Законодательная иниціатива членовъ гос. думы и гос. совѣта, Р. Мысль, сентябрь—октябрь 1912 г.

40. Процессъ созданія закона (или законодательство, въ собственномъ смыслѣ) принято раздѣлять на четыре стадіи: иниціативу или починъ, обсужденіе, утвержденіе или санкцію и обнародованіе. Эти основныя четыре стадіи признаются нынѣ во всѣхъ государствахъ, но зачастую дополняются и другими; такъ, различается промульгація отъ публикаціи, а иногда прибавляется еще пятый моментъ систематизаціи, приведенія въ порядокъ уже изданныхъ законовъ, такъ наз. кодификація.

I. Иниціатива или починъ закона есть первая стадія созданія закона; тѣмъ же терминомъ иногда обозначается также возбужденіе вопроса объ изданіи новаго закона; однако далеко не всякое возбужденіе вопроса объ изданіи новаго закона будетъ иниціативой закона; такъ, подобный вопросъ можетъ быть и на дѣлѣ очень часто бываетъ поднятъ какимъ-либо научнымъ обществомъ, группой юристовъ, практическими дѣятелями, спеціально заинтересованными какой-нибудь законодательной

реформой; но затѣмъ, можетъ не послѣдовать дальнѣйшаго движенія вопроса. Починъ отличается отъ этого тѣмъ, что, являясь офиціальнымъ заявленіемъ или обращеніемъ къ законодательнымъ органамъ съ проектомъ закона, имъ приводится въ дѣйствіе законодательный механизмъ. Разнообразные житейскіе поводы къ изданію новыхъ или отмѣнѣ старыхъ законовъ называются occasio legis. Конституція устанавливаетъ порядокъ иниціативы и указываетъ одновременно тѣхъ субъектовъ, кои имѣютъ право иниціативы, т.-е. право такого обращенія къ законодательной власти, которымъ механизмъ послѣдней приводится въ дѣйствіе. Частнымъ лицамъ самостоятельное право иниціативы дается въ очень рѣдкихъ случаяхъ; обыкновенно же таковое обнимается общимъ правомъ петицій; граждане, такимъ образомъ, между прочимъ имѣютъ и право обращенія къ законодательной власти съ указаніями на недостатки и пробѣлы законодательства; въ подавляющемъ большинствѣ конституцій это осуществляется на практикѣ черезъ посредство членовъ парламента, что и понятно: народные представители являются естественными посредниками между народомъ и законодателемъ. Но такое обращеніе гражданъ къ своимъ представителямъ въ парламентѣ само по себѣ не есть еще иниціатива закона, такъ какъ имъ не приводится eo ipso въ дѣйствіе законодательный механизмъ; для этого требуется нѣчто большее, напр. дальнѣйшая дѣятельность члена палаты.

Абсолютное государство не признавало за гражданами ни права петицій, ни права иниціативы, сосредоточивая послѣднюю единственно въ рукахъ монарха; только при переходѣ къ конституціонному строю въ государственномъ правѣ появляются и право петицій и право частной иниціативы; наилучшимъ коррективомъ для защиты народныхъ интересовъ является, рядомъ съ правительственной, новая форма иниціативы, парламентской; поэтому всѣ конституціи предоставляютъ право иниціативы членамъ парламента или самимъ палатамъ; если правительство почему-либо не хочетъ возбуждать вопроса объ изданіи новаго закона и тѣмъ тормозитъ законодательство, эта функція съ успѣхомъ выполняется народными представи-

телями. Институтъ парламентской инициативы прочно укрѣпился въ конституціонномъ правѣ XIX вѣка. Съ теченіемъ времени, однако, за появленіемъ и обоснованіемъ иныхъ гарантій, политическое значеніе парламентской инициативы начинаетъ къ концу столѣтія падать; инициатива законовъ фактически сосредоточивается въ рукахъ отвѣтственнаго министерства; явленіе это мы находимъ во всѣхъ государствахъ, въ коихъ правовой порядокъ прочно укрѣпился, а отвѣтственность министровъ въ достаточной мѣрѣ гарантируетъ удовлетвореніе ими народныхъ потребностей и интересовъ; это вполнѣ естественно, такъ какъ администраціи, по самому свойству ея дѣятельности, должны быть лучше всего извѣстны пробѣлы и недостатки законодательства *). Такимъ образомъ на Западѣ парламентская инициатива стала постепенно терять свое прежнее практическое значеніе, хотя о ней еще упоминаютъ современныя конституціи; еще меньшее значеніе имѣетъ въ наши дни личная инициатива монарха, прежде игравшая столь видную роль; таковая даже вовсе исчезла изъ многихъ конституцій.

Иное дѣло Россія. Старое русское право не признавало за гражданами права петицій, устанавливая лишь право «х о д а т а й с т в а» передъ монархомъ; частныя лица могли ходатайствовать путемъ подачи всеподданнѣйшихъ прошеній черезъ канцелярію Е. В. по принятію прошеній; доклады подобныхъ прошеній, притомъ лишь если они «заслуживали вниманія», зависѣли всецѣло отъ усмотрѣнія главноуправляющаго этой канцеляріей; такой способъ нельзя, конечно, назвать починомъ закона. Кромѣ того, дореформенное законодательство признавало за органами самоуправленія (сословн., зем., город.) также ограниченное право ходатайства о мѣстныхъ и сословныхъ нуждахъ; подразумѣвались же подъ терминомъ «мѣстныхъ» преимуще-

*) По этому вопросу имѣется уже довольно обширная литература; *Michon*, L'Initiative parlementaire, 1898; *Moreau*, L'Initiative parlem., Revue de droit public, 1901; отдѣльные курсы гос. права: для Англіи *Ilbert*, S. *Low*, L. *Lowell*, для Франціи *Duguit*, *Esmein*, для Германіи Laband, Haenel, для Соед. Штатовъ W. Willoughby.

ственно «хозяйственныя» нужды; но правительство всегда боялось подобныхъ ходатайствъ и всѣми силами имъ препятствовало, часто просто даже не допуская ихъ. Указъ 18 февраля 1905 г. впервые предоставилъ частнымъ лицамъ широкое право петицій, включая возбужденіе вопросовъ объ изданіи новыхъ законовъ; дѣла эти должны были разсматриваться въ совѣтѣ министровъ. 6 августа 1905 г. этотъ указъ былъ однако отмѣненъ (собр. узак., № 141, 1905); нынѣ стало-быть эта форма частной инициативы вновь исчезла изъ русскаго права, признающаго лишь официальную инициативу. Въ исторіи послѣдней слѣдуетъ различать три періода: до 1857 г., съ 1857 по 1905 г. и послѣ 1905 г., когда рядомъ съ правительственной появилась и парламентская инициатива. До 1857 г. право инициативы принадлежало государю, госуд. совѣту, сенату, синоду и министрамъ; по указу 15 мая 1857 г. было однако постановлено, что для почина законовъ требуется всегда Выс. разрѣшеніе (полн. собр. зак., № 31.845); еще Сперанскій въ своемъ знаменитомъ планѣ (изданіе Рус. Мысли 1905 г., стр. 35) далъ теоретическое обоснованіе необходимости объединенія въ абсолютіи права почина законовъ въ рукахъ монарха; къ его аргументамъ врядъ ли можно что-либо прибавить, порядокъ же, существовавшій до 1857 г., слѣдуетъ считать теоретическимъ недоразумѣніемъ. Со времени указа 1857 г. можно различать два вида почина, въ узкомъ и въ широкомъ смыслѣ (directe et indirecte); первому былъ присвоенъ принудительный характеръ, принадлежалъ же онъ исключительно одному монарху, второй видъ почина принадлежалъ, во-1-хъ, гос. совѣту; это такъ называемыя «порученія государственнаго совѣта» (ст. 1, 4, 23 и 45 учр. гос. сов.), которыми совѣтъ могъ возлагать на министровъ разработку законопроекта*); во-вторыхъ, сенату (ст. 201 учр. прав. сен.), въ-третьихъ, синоду; сенатъ представлялъ подобные вопросы въ гос. совѣтъ черезъ министра юстиціи, синодъ же, черезъ оберъ-прокурора, при чемъ въ обоихъ

*) Подробнѣе объ этомъ институтѣ см. *В. М. Устиновъ*, О порученіяхъ гос. совѣта, Право 1900 г., № 52.

случаяхъ требовалось Выс. разрѣшеніе; въ 4-хъ, комитету министровъ, и въ-5-хъ, самимъ министрамъ (ст. 161 и 162 учрежденія мин., 1892); фактически починъ сосредоточивался почти исключительно въ рукахъ министровъ, широко пользовавшихся своимъ правомъ личныхъ докладовъ государю *). Кромѣ того законъ предусматривалъ «право представленія» низшихъ органовъ о «встрѣченныхъ сомнѣніяхъ въ законахъ» (ст. 52 осн. зак. и 136 учр. суд. уст.), каковымъ порядкомъ могъ возбуждаться, между прочимъ, и вопросъ объ изданіи новаго закона **).

Съ учрежденіемъ законодательной думы положеніе вещей въ силу необходимости должно было измѣниться. Частнымъ лицамъ и депутаціямъ однако запрещено обращаться къ думѣ съ письменными или словесными заявленіями (ст. 61 учр. г. д.); этимъ впрочемъ не исключается путь частныхъ сношеній депутатовъ со своими избирателями и населеніемъ; запрещены только обращенія къ самой думѣ. Новые основные законы создали теперь и другое различіе, почина общихъ законовъ и основныхъ законовъ; инициатива послѣднихъ принадлежитъ исключительно одному монарху (ст. 8 и 107 основн. зак.); единственно ему принадлежитъ также починъ законовъ касательно Финляндіи (законъ 17 іюня 1910 г., ст. 32 учр. г. д., дополн. 1910 г. и ст. 43 учр. г. с., дополн. 1910 г.). Право почина всѣхъ прочихъ законовъ принадлежитъ монарху, гос. думѣ, гос. совѣту и министрамъ (ст. 107 осн. зак., 32 и 34 учр. г. д., 43 учр. г. с.); въ нашей литературѣ существуетъ споръ, насколько въ этомъ случаѣ министры самостоятельны, т.-е. могутъ ли они вносить проекты безъ Выс. повелѣнія, что впрочемъ на практикѣ дѣлалось довольно часто; одни***) признаютъ самостоятельное право министровъ, ссылаясь на ст. 34 учр. г. д. и на отсутствіе въ законѣ даже намековъ на необходимость провѣрки имѣется ли Выс.

---

*) Подробнѣе см. *С. А. Корфъ*, Инициатива закона въ русскомъ правѣ, Право, 1902, № 12.

**) *Градовскій*, Начала рус. гос. права, томъ II, стр. 348.

***) *Н. Лаваревскій*, Курсъ, 1913 г., стр. 606; *бар. Б. Нольде*, Право 1911, № 45, ст. 2482.

повелѣніе или нѣтъ; другіе *), наоборотъ, отрицаютъ это, указывая на ст. 107 осн. зак. и 162 учр. мин. **); второе мнѣніе слѣдуетъ считать болѣе правильнымъ и единственно соотвѣтствующимъ по дѣйствующему праву существу отношеній русскихъ министровъ къ коронѣ; министерская же практика противна буквѣ закона, что особенно ярко проявилось въ эпизодѣ 1909 г. со штатами морского генер. штаба ***).

Парламентская иниціатива получила слѣдующую конструкцію въ нашемъ правѣ: вопросъ объ изданіи новаго закона можетъ возбуждаться лишь группами въ 30 членовъ законодат. палатъ, министры же должны быть предупреждены за мѣсяцъ до обсужденія (ст. 55—57 учр. г. д. и 54—56 учр. г. с.); палата, въ коей вопросъ возбужденъ, должна предварительно обсудить «желательность» изданія закона; только при признаніи таковой, получаетъ дѣло дальнѣйшій ходъ (ст. 57 учр. г. д. и 56 учр. г. с.); отъ этой первоначальной стадіи законъ отличаетъ болѣе узкое понятіе «внесенія законопроекта»; право внесенія въ думу (или совѣтъ) принадлежитъ министрамъ и комиссіямъ, послѣднимъ, когда вопросъ возбужденъ 30 членами и переданъ на ихъ разсмотрѣніе палатой (ст. 34, 57 учр. г. д. и 29, 56 учр. г. с.). Если министръ согласенъ съ проектомъ и будетъ о томъ просить, таковой можетъ быть переданъ ему на разработку; это однако не лишаетъ палату права одновременно разрабатывать тотъ же проектъ въ собственной комиссіи (§ 59 наказа 2-ой думы, 67 наказа 1912 г. и 64 нак. 1914 г.); практика знаетъ нѣсколько подобныхъ примѣровъ****); въ виду того, что не установлено закономъ сро-

---

*) *Palme*, Die Russische Verfassung, S. 176—177; *Тагеръ*, Право 1912, № 23; *П. Люблинскій*, Право 1913 г., № 22; *Г. А. Алексѣевъ*, Законодательный починъ по русс. гос. праву, Ж. Мин. Ю., февраль 1913 г.

**) Ст. 162 учр. мин. была по продолж. 1906 г. исключена, но затѣмъ вновь возстановлена по продолж. 1908 г.; въ настоящее время слѣдуетъ считать, что она имѣетъ лишь инструкціонный характеръ для министровъ. См. *І. Гессенъ*, Право 1909 г., № 44.

***) Подробнѣе объ этомъ см. Право 1909 г., № 20.

****) *Нольде*, Право 1911 г., № 46; ст. 2556—2558; *Г. Алексѣевъ*, Законодательный починъ; *А. И. Шингаревъ*, Законодательная иниціатива

ковъ для министерской разработки, проектъ, передачей министру, можетъ быть похороненъ. Весной 1914 г. (рѣчь бар. Таубе 28 марта) правительство неожиданно заявило, что считаетъ невозможной параллельную разработку думой законопроектовъ, разрабатываемыхъ правительствомъ; эту точку зрѣнія слѣдуетъ однако считать безусловно противорѣчащей нашимъ законамъ и потому непріемлемой. Министры, кромѣ того, могутъ просто отказываться отъ разработки проектовъ палатъ (или объявлять проекты палатъ непріемлемыми, что въ сущности одно и то же); на почвѣ опредѣленія порядка отказа министровъ возникали конфликты, въ частности по поводу включенія ограничительныхъ для министровъ условій въ думскіе наказы; отказывая въ распубликованіи наказовъ, сенатъ ссылался, между прочимъ, именно на эти ограниченія *). Все это даетъ министрамъ фактически абсолютный контроль законодательной иниціативы; объясненіе-же этому слѣдуетъ искать единственно въ исторіи выработки нашей конституціи **); въ булыгинскомъ проектѣ учрежденія гос. думы и въ учрежденіи 6 авг. 1905 г., пока дума оставалась законосовѣщательнымъ органомъ, проекты должны были вноситься исключительно одними министрами, притомъ съ Выс. разрѣшенія (ст. 36 учр. г. д. 6 авг.); если-же вопросъ о желательности изданія новаго закона былъ возбужденъ по иниціативѣ членовъ думы, а министръ отказывался отъ составленія проекта, но гос. совѣтъ и государь раздѣляли соображенія гос. думы, разработка поручалась по Высоч. повелѣнію тому-же министру (т.-е. отказавшемуся); основнымъ моментомъ попрежнему оставалась санкція подобнаго предположенія монархомъ. Учрежденіе г. думы 20 февраля 1906 г. сдѣлало, какъ мы только что видѣли, дальнѣйшій шагъ, допустивъ и самостоятельную иниціативу палатъ, но обставивъ таковую столь многими ограничительными условіями.

членовъ гос. думы и гос. совѣта, Рус. Мысль, сент.—окт. 1912 г.; послѣдній авторъ даетъ прекрасный обзоръ практики нашей парламентской иниціативы и судьбы думскихъ законопроектовъ.

*) Подробнѣе см. *Кольдэ*, Право 1911 г., № 46, § 6.

**) См., напр., *Лазаревскій*, Курсъ 1913 г., стр. 608—610.

Министры должны вносить свои проекты съ Высочайшаго повелѣнія и одобренія совѣтомъ министровъ (ст. 120 осн. зак., 155, 162 и 182[1] учрежд. мин., 1 и 14 учр. сов. мин.); самъ совѣтъ вносить проекты не можетъ; спорно, требуется-ли Высоч. повелѣніе для внесенія проектовъ, переданныхъ министрамъ палатами; П. Люблинскій (Право 1913 гг. № 22) правильно указываетъ, что Выс. повелѣнія здѣсь не требуется; законъ создалъ въ данномъ случаѣ новое понятіе «порученія» со стороны законод. палатъ *).

Дѣйствующее право различаетъ такимъ образомъ касательно парламентской инициативы два понятія: починъ въ широкомъ смыслѣ или возбужденіе вопроса объ изданіи новаго закона и инициативу въ узкомъ смыслѣ или внесеніе въ одну изъ палатъ уже выработаннаго законопроекта; отличіе перваго понятія отъ второго заключается въ томъ, что во 2-мъ случаѣ требуется наличіе уже разработаннаго проекта, тогда какъ въ 1-мъ достаточно указанія «основныхъ положеній предлагаемаго измѣненія закона». Въ общемъ слѣдуетъ замѣтить, что инициатива закона поставлена по дѣйствующему праву въ зависимость отъ воли министровъ и обставлена многими стѣснительными условіями, неизвѣстными западному праву, объясняемыми лишь исторически.

ОБСУЖДЕНІЕ ЗАКОНОПРОЕКТОВЪ.

41. II. Обсужденіе законопроектовъ составляетъ вторую стадію процесса созданія законовъ. Въ данномъ случаѣ мы имѣемъ основную и исключительную функцію парламента; многіе писатели даже считаютъ ее единственною цѣлью существованія парламента, что однако совершенно не вѣрно, такъ какъ у законодательныхъ палатъ имѣется рядомъ съ этимъ и другая

*) Того же мнѣнія *Г. А. Алексѣевъ*, назв. ст.

основная функція, контроля правительства. Цѣль обсужденія заключается во всестороннемъ освѣщеніи каждаго законопроекта и согласованіи его съ интересами и нуждами народа. Но такъ какъ законъ представляетъ собой общую норму, необходимо при его изданіи имѣть въ виду, насколько данные интересы или нужды, кои удовлетворяются новымъ закономъ, «всеобщи», т.-е. имѣютъ за собой въ народѣ количественное преобладаніе. Никакой новый законъ не въ состояніи удовлетворить интересы или нужды абсолютно всѣхъ гражданъ государства; интересы, нужды, права меньшинства очень часто при этомъ нарушаются и страдаютъ. Задачей парламента при обсужденіи законовъ является, такимъ образомъ, установленіе соціальнаго равновѣсія, взвѣшиванія pro et contra, соображеніе охраняемыхъ съ нарушаемыми интересами и обсужденіе того, насколько подобное нарушеніе оправдывается необходимостью обезпеченія нуждъ и интересовъ большинства населенія. Мы видимъ, стало быть, что здѣсь осуществляется одна изъ важнѣйшихъ функцій государства, установленія тѣхъ директивъ, согласно коимъ личный интересъ долженъ уступать общественному, или другими словами: тѣхъ нормъ, въ силу коихъ меньшинство или индивидуумъ должны уступать большинству или обществу.

Какъ бы прекрасно ни были разработаны вносимые въ палаты законопроекты, палатамъ всегда необходимо не только собираніе и обсужденіе дальнѣйшихъ матеріаловъ, но и подробное ознакомленіе съ проектами*). Въ виду этого проекты всегда разсматриваются предварительно въ комиссіяхъ палатъ, а только затѣмъ уже поступаютъ на обсужденіе общихъ собраній. Нашъ законъ также различаетъ эти два момента, т.-е. предвари-

---

*) Необходимое требованіе *всесторонности* обсужденія обезпечивается многочисленными и разнообразными институтами; гарантіями являются, напр., троекратныя чтенія въ общихъ собраніяхъ палатъ, печатаніе докладовъ комиссій и матеріаловъ правительства, свобода преній; сюда же можно отнести институтъ двупалатныхъ системъ, публичность засѣданій и иммунитетъ отчетовъ, коими обезпечивается возможность обсужденія тѣхъ же вопросовъ внѣ парламента, въ прессѣ, научныхъ обществахъ и т. д.

тельную подготовку законопроектовъ отъ окончательнаго «законодательнаго» обсужденія. Послѣднее составляетъ исключительное право парламента; ст. 86 осн. законовъ ясно говоритъ, что «никакой новый законъ не можетъ послѣдовать безъ одобренія гос. совѣта и гос. думы...»

И въ абсолютномъ государствѣ иногда создаются спеціальные органы для разработки законопроектовъ, съ тѣмъ лишь различіемъ, что обращеніе къ нимъ монарха не обязательно и голосъ ихъ нисколько не связываетъ свободу дѣйствія самодержца; вслѣдствіе этого подобные органы называются законосовѣщательными, въ отличіе отъ законодательныхъ органовъ конституціоннаго государства. Въ Россіи законосовѣщательныя функціи были возложены на дореформенный гос. совѣтъ, но рядомъ съ нимъ тѣ-же функціи зачастую осуществлялись министрами, комитетомъ министровъ, и другими органами; текстъ вырабатываемыхъ ими законопроектовъ никогда не былъ обязательнымъ для монарха; при конституціонномъ строѣ, наоборотъ, текстъ принятыхъ парламентомъ законопроектовъ обязателенъ для монарха; только прошедшіе черезъ всѣ стадіи парламентскаго обсужденія проекты могутъ затѣмъ утверждаться монархомъ и становиться закономъ.

Этимъ устанавливается юридическое значеніе данной стадіи процесса созданія законовъ; таковое, во-1-хъ, есть единственный способъ установленія текста новаго закона, а во-2-хъ, имъ ограничивается право санкціи монарха. Въ государствахъ, въ коихъ существуютъ двѣ законодательныя палаты, текстъ закона долженъ быть установленъ совокупною дѣятельностью обѣихъ палатъ, т.-е. долженъ быть принятъ въ абсолютно тождественномъ видѣ обѣими палатами, а затѣмъ лишь санкціонированъ; если проектъ отклоненъ думой или совѣтомъ, онъ не можетъ поступать на утвержденіе государя.

УТВЕРЖДЕНІЕ ЗАКОНОПРОЕКТОВЪ.

42. III. Утвержденіе или санкція законопроекта есть тотъ юридическій моментъ, когда таковой превращается въ законъ. Въ абсолютіи, благодаря тому что законодательная власть находилась въ рукахъ одного монарха, санкція являлась центральнымъ, основнымъ моментомъ созданія законовъ; при просвѣщенномъ абсолютизмѣ, когда уже зарождались первые зачатки ограниченія власти монарха, устанавливались особыя формальныя условія санкціи монарха [напр., посредствомъ требованія письменной формы санкціи, примѣненія извѣстной формулы санкціи (напр., «быть посему»), особой формой «объявленія» воли монарха и т. д.]; въ русскомъ правѣ мы имѣли подобное же стремленіе установленія извѣстныхъ формъ санкціи, напр., въ требованіи подписи государя или примѣненія въ царствованія Александра I и Николая I формулы «внявъ мнѣнію государственнаго совѣта» (Градовскій потратилъ не мало труда на доказаніе обязательности примѣненія подобныхъ формулъ, какъ нѣкотораго ограниченія самодержавія); однако, самое существо абсолютіи противорѣчитъ подобнымъ ограничительнымъ условіямъ. Совершенно иначе ставится вопросъ въ конституціонномъ государствѣ, гдѣ санкція законовъ (монархомъ или президентомъ) является лишь стадіей процесса созданія таковыхъ, а сотрудничество главы государства съ парламентомъ въ области законодательства есть обязательное условіе осуществленія этой государственной функціи. Однако, переходъ отъ абсолютнаго строя къ конституціонному не совершается сразу; только постепенно исчезаютъ живучіе остатки стараго порядка; къ попыткамъ сохраненія элементовъ старины слѣдуетъ отнести и германскую теорію противопоставленія монарха парламенту, усматривающую въ правѣ санкціи основной элементъ «обязыванія» гражданъ (Gesetzbefehl, см. выше). При укрѣпленіи конституціоннаго строя происходитъ сліяніе монархической власти съ властью парламента, гораздо болѣе тѣсное ихъ единеніе въ процессѣ

законодательнаго творчества и, наконецъ, при установленіи парламентаризма имѣетъ мѣсто дальнѣйшее превращеніе права санкціи, получающаго тогда отрицательный характеръ veto или отказа въ санкціи, иногда даже обставленнаго извѣстными ограничительными условіями (когда, напр., законопроектъ, уже разъ отклоненный главой государства, при вторичномъ его принятіи законодательными палатами въ неизмѣненномъ видѣ, получаетъ силу закона помимо санкціи); въ послѣднемъ случаѣ мы имѣемъ превращеніе абсолютнаго veto въ суспенсивное или условное.

Въ нашемъ правѣ санкція законовъ принадлежитъ монарху, который можетъ ее осуществлять по свободному своему усмотрѣнію; основные законы постановляютъ: «никакой законъ не можетъ.... воспріять силы безъ утвержденія государя императора» (ст. 86), «государь императоръ утверждаетъ законы и безъ его утвержденія никакой законъ не можетъ имѣть своего совершенія» (ст. 9), а ст. 7 добавляетъ, что «государь императоръ осуществляетъ законодательную власть въ единеніи съ гос. совѣтомъ и гос. думой»; принципъ послѣдней статьи съ совершенною ясностью устанавливаетъ основное конституціонное начало совмѣстной дѣятельности монарха и парламента. Терминомъ «единеніе» опредѣляется, слѣдовательно, равенство монарха и парламента въ процессѣ законодательнаго творчества; можно усматривать въ этомъ нѣкоторое вліяніе нѣмецкой теоріи о противопоставленіи власти монарха парламенту, хотя проведенное безъ особой послѣдовательности.

ОБНАРОДОВАНІЕ ЗАКОНА.

43. IV. Послѣ утвержденія законъ долженъ быть доведенъ до свѣдѣнія гражданъ; этотъ моментъ называется обнародованіемъ; юридическое его значеніе заключается въ томъ,

что именно съ этого момента законъ становится обязательнымъ для гражданъ. Въ современномъ правѣ твердо установился принципъ, согласно коему никто не можетъ отговариваться незнаніемъ законовъ, а потому законодательная норма можетъ вступать въ дѣйствіе лишь съ момента оповѣщенія народа, т.-е. при обнародованіи новаго закона *); таковое требуетъ иногда продолжительнаго времени (въ особ. въ территоріально большихъ государствахъ); моменты утвержденія и обнародованія никогда не совпадаютъ по времени, а иногда отдѣляются даже очень значительными промежутками.

Германская наука различаетъ еще одинъ моментъ въ созданіи закона, промульгацію, формальное констатированіе происхожденія новаго закона (соблюденія формъ установленія текста и санкціи) и приказъ обнародованія, которые по времени находятся между санкціей и публикаціей **); другими словами, законъ можетъ быть готовъ, но законодатель можетъ воздержаться на время отъ введенія его въ дѣйствіе; для послѣдняго требуется особый «приказъ» монарха. Наше право никогда не знало этого момента; какъ правильно указывалъ еще Коркуновъ, при самодержавіи промульгація eo ipso сливалась съ санкціей***); новые основные законы также не ввели этого понятія, такъ и оставшагося чуждымъ нашему праву.

Основные законы ясно говорятъ, что законъ вступаетъ въ

---

*) Этотъ принципъ повторяется ст. 95 осн. зак.: «никто не можетъ отговариваться невѣдѣніемъ закона, когда онъ былъ обнародованъ установленнымъ порядкомъ» (прежняя ст. 62 осн. зак., изд. 1892 г.).

**) Напр. *Jellinek*, Gesetz u. Verordnung, 1887, S. 321; *Laband*, Staatsrecht des D. Reiches, I, 895, S. 524 u. ff. Въ этой теоріи также сказалось стремленіе возвеличить монархическія функціи за счетъ власти и вліянія парламента.

***) Русс. гос. право, II. 1909, стр. 132—134. Авторъ даетъ примѣръ, едва ли не единственный въ своемъ родѣ, когда манифестъ Александра I объ отреченіи Константина отъ престола не сопровождался приказомъ о вступленіи его въ силу и потому вызвалъ сомнѣнія при приведеніи въ исполненіе.

дѣйствіе лишь съ момента его обнародованія (ст. 91: «законы... прежде обнародованія въ дѣйствіе не приводятся»), слѣдуетъ однако отмѣтить техническое несовершенство текста, изложеннаго въ отрицательной формѣ. Функція обнародованія законовъ попрежнему возложена на первый департаментъ сената и состоитъ изъ двухъ моментовъ; органъ, обнародывающій новый законъ, не только «объявляетъ» о его вступленіи въ силу, но и провѣряетъ выполненіе всѣхъ требуемыхъ конституціей формальныхъ условій созданія закона; эта послѣдняя провѣрочная функція чрезвычайно важна; органъ, обнародывающій законы, свидѣтельствуетъ, такимъ образомъ, что законодатель, издавая новый законъ, исполнилъ всѣ необходимыя формальности; разъ формальныя условія не выполнены, законъ не можетъ быть обнародованъ и не можетъ, слѣдовательно, вступить въ силу. Въ прежнее время обязанность 1 департамента была не сложна, ему нужно было лишь удостовѣриться состоялось ли дѣйствительно утвержденіе монарха; при новомъ строѣ къ этому простому условію прибавились два новыхъ, болѣе сложныхъ: санкція монарха должна быть обязательно письменная, а кромѣ того необходимо провѣрить фактъ одобренія текста обѣими палатами и соотвѣтствія порядка изданія новаго закона требованіямъ основныхъ законовъ. Письменная санкція хотя и требовалась прежними основными законами (ст. 54 изданія 1892 г.), притомъ даже въ категоричной формѣ, какъ мы видѣли, не ограничивала однако свободы дѣйствія монарха; никакими стараніями науки государственнаго права не удавалось провести разграниченія между закономъ и указомъ; сенату очень часто приходилось распубликовывать Высочайшіе указы и повелѣнія, даже устно объявленные или за подписью какого-либо министра, на ряду съ законами, получившими письменное утвержденіе императора; достаточно было довести до свѣдѣнія сената о Высочайшемъ утвержденіи данной мѣры, чтобы таковая имъ обнародывалась и получала силу закона. Интересно отмѣтить, что прежняя категорическая норма ст. 54 осн. зак. оказалась выключенной изъ основныхъ законовъ 1906 г. и перенесенной въ учреж. гос. совѣта; ст. 64 послѣдняго гласитъ: «законоположенія изда-

ются за собственноручною подписью или утвержденіемъ Императорскаго Величества», при чемъ такое утвержденіе должно выражаться словами «быть по сему»; законопроекты представляются монарху на санкцію предсѣдателемъ гос. совѣта (ст. 113 осн. зак., 62 учр. гос. сов., 52 учр. гос. думы); по мысли законодателя естественнымъ порядкомъ созданія закона должно было быть разсмотрѣніе проекта сначала въ думѣ, а потомъ въ совѣтѣ, вслѣдствіе чего и появился этотъ е д и н с т в е н н ы й порядокъ представленія къ санкціи черезъ предсѣдателя гос. совѣта. Сенатъ, стало быть, долженъ удостовѣриться имѣется ли подпись государя и имъ написанныя слова «быть по сему». Далѣе, сенатъ долженъ убѣдиться, что текстъ принятъ обѣими палатами, ручательствомъ чему должна служить помѣтка на текстѣ: «Съ одобренія гос. совѣта и гос. думы» (ст. 64 учр. гос. сов.) и скрѣпа государственнаго секретаря «съ указаніемъ мѣста и времени утвержденія» (ст. 65 учр. гос. сов.) *). Всѣ эти требованія закона направлены къ обезпеченію формальныхъ условій процесса созданія закона, что ясно подтверждается ст. 92 осн. зак.: «законодательныя постановленія не подлежатъ обнародованію, если порядокъ ихъ изданія не соотвѣтствуетъ положеніямъ сихъ основныхъ законовъ».

Для успѣшнаго выполненія возложенныхъ на него обязанностей въ данной области первый департаментъ, однако, не пользуется достаточной самостоятельностью; практика наша создала, вслѣдствіе этого, примѣры нарушенія требованій основныхъ законовъ; самымъ характернымъ является распубликованное при Столыпинѣ новое положеніе о выборахъ въ гос. думу 3 іюня 1907 г.; но были и другіе, когда недоставало, напр.,

---

*) На практикѣ министры вносятъ въ сенатъ утвержденныя законоположенія и за своею подписью и за подписью предсѣдателя совѣта министровъ, пользуясь статьями 167 учр. мин. и 9 учр. сов. мин.; этотъ порядокъ совершенно неправильный и противорѣчитъ требованію ст. 65 учр. г. с., категорически говорящей о скрѣпѣ государственнаго секретаря.

скрѣпы. Первый департаментъ не приспособленъ къ конституціонному строю, оставшись послѣ 1906 г. хранителемъ традицій до-реформеннаго строя.

Обнародованіе закона происходитъ посредствомъ распубликованія его въ «Собраніи Узаконеній и Распоряженій Правительства» (печатаемомъ съ 1 января 1863 г. и разсылаемомъ всѣмъ присутственнымъ мѣстамъ); сборники «Собранія» выходятъ по мѣрѣ накопленія матеріала, раза 4 въ недѣлю. Сенатъ, кромѣ того, является «хранителемъ» законовъ; «всѣ законы должны быть вносимы въ подлинникѣ или въ завѣренныхъ спискахъ въ правительств. сенатъ» (ст. 90 осн. зак.); такимъ образомъ, при опечаткѣ или ошибкѣ въ Собраніи узаконеній, можетъ быть произведена свѣрка съ хранящимся въ сенатѣ подлинникомъ; текстъ Собранія не является подлинникомъ и можетъ быть оспариваемъ.

Основные законы категорически связываютъ моментъ вступленія новаго закона въ силу съ моментомъ его обнародованія (ст. 91 осн. зак.); изъ этого, силою необходимости, слѣдуетъ, что законъ вступаетъ въ дѣйствіе въ имперіи въ различное время, по мѣрѣ того, какъ соотвѣтствующій номеръ Собранія узаконеній получается въ различныхъ присутственныхъ мѣстахъ; этотъ порядокъ единственно цѣлесообразный въ виду огромнаго территоріальнаго пространства имперіи; противоположное начало единаго для всего государства срока вступленія закона въ силу (какъ напр. въ Германіи или Даніи) непріемлемо въ виду разстоянія отдѣляющаго Камчатку, Владивостокъ или Самаркандъ и Вѣрный отъ Петрограда *). Въ провинціальныхъ присутственныхъ мѣстахъ законъ вступаетъ въ силу путемъ

*) Указъ сената 20 ноября 1884 г. установилъ этотъ порядокъ, воспринятый въ 1906 г. въ текстѣ ст. 93 осн. зак.; моментомъ начала дѣйствія новаго закона является «день полученія Собранія, въ коемъ онъ напечатанъ». Ближайшія подробности порядка полученія и вступленія закона въ силу въ провинціи могутъ устанавливаться сенатомъ, согласно ст. 19 его учрежденія, п. 1, продолж. 1906 г.; до сего времени этого однако не произошло.

регистраціи при полученіи съ почты *). Кромѣ этого общаго порядка обнародованія почтовой пересылкой Собранія узаконеній законъ знаетъ теперь и особые виды обнародованія «по телеграфу или посредствомъ нарочныхъ» (ст. 93 осн. зак.); въ первомъ случаѣ имѣется въ виду срочность, а во второмъ — особо важное значеніе какого-либо законодательнаго акта; въ обоихъ случаяхъ подробности обнародованія должны быть указаны сенатомъ.

Изъ изложеннаго вытекаютъ два важныхъ слѣдствія: съ одной стороны, исключается возможность обнародованія законовъ инымъ образомъ, какъ черезъ посредство «изданій сената» **), напр., въ военномъ сборникѣ, съ другой же, исчезла прежняя исключительная функція обнародованія законовъ губернскими правленіями, такъ какъ общимъ порядкомъ обнародованіе идетъ помимо нихъ посылкой Собранія узаконеній во всѣ присутственныя мѣста ***).

Вмѣстѣ съ тѣмъ категорическое требованіе основныхъ законовъ обнародованія всѣхъ законовъ нынѣ исключаетъ

---

*) Въ нашей литературѣ высказывались другія мнѣнія: *К. Малышевъ* (Курсъ гр. права, стр. 118) устанавливалъ фиктивный моментъ, высчитывая сроки прихода съ почты; *Н. Таганцевъ* (Лекціи по уг. праву, I, 132), ссылаясь на ст. 529 учр. губ., считаетъ таковымъ моментъ фактическаго полученія номера собранія; *П. Цитовичъ* (Курсъ гр. права, стр. 44) отказывается отъ всякаго рѣшенія. Фактическое полученіе собранія намъ кажется неуловимымъ моментомъ; только регистрація полученія въ присут. мѣстѣ можетъ являться свидѣтельствомъ дѣйствительнаго «поступленія» собранія и только съ этого момента можетъ присут. мѣсто ссылаться на фактъ полученія; особаго чтенія или «слушанія» законовъ въ губ. правленіи не требуется, регистрація вполнѣ достаточна.

**) Рѣшеніе общ. собр. 1 и касс. деп. 1910 г., № 37; слова ст. 93 «полученіе листа сенатскаго изданія» являются болѣе широкимъ понятіемъ, обнимающимъ не только собраніе уз., но и другія публикаціи или изданія сената.

***) Благодаря этому исключена изъ осн. законовъ 1906 г. прежняя ст. 58 изданія 1892 г.

возможность существованія «законовъ, тайнѣ подлежащихъ» *); при этомъ не только уничтожена эта возможность тайныхъ законовъ на будущее время, но и всѣ прежде существовавшіе подобные законы, не опубликованные послѣ 23 апрѣля 1906 г., нынѣ потеряли свою силу; понятіе «тайныхъ» законовъ слишкомъ явно противорѣчитъ основнымъ принципамъ конституціоннаго права.

ДѢЙСТВІЕ ЗАКОНОВЪ ПО МѢСТУ И ПО ВРЕМЕНИ.

44. Общимъ порядкомъ законъ дѣйствуетъ на территоріи всего государства; по разнымъ причинамъ, однако, законодатель иногда изъемлетъ нѣкоторыя мѣстности, устанавливая для таковыхъ особые «мѣстные» законы; въ подавляющемъ большинствѣ случаевъ исключенія эти объясняются исторически. Наши основные законы также признаютъ существованіе мѣстнаго законодательства; таковы Финляндія, Прибалтійскій край, Царство Польское, Бессарабія и др.; общіе законы не распространяются на эти мѣстности; законы для нихъ должны издаваться съ обязательнымъ упоминаніемъ, что они будутъ дѣйствовать въ такой-то мѣстности (ст. 88 осн. зак.: «законы, особенно изданные для какой-либо мѣстности или части населенія, новымъ общимъ закономъ не отмѣняются, если въ немъ именно такой отмѣны не постановлено»). Законодатель опредѣляетъ этотъ принципъ исключенія весьма широко, обнимая имъ не только извѣстныя мѣстности, но и нѣкоторыя «части населенія» (подъ послѣднее понятіе подпадаютъ ограниченія инородцевъ).

---

*) *Лазаревскій*, Курсъ 1913 г., стр. 616. *Коркуновъ* (Русск. госуд. пр., II, 1909; стр. 134) даетъ нѣсколько характерныхъ примѣровъ необнародованныхъ законовъ дореформеннаго времени.

Что же касается второго вопроса, о дѣйствіи закона по времени, то тутъ дѣйствуютъ слѣдующія начала: «Каждый законъ имѣетъ силу только на будущее время, кромѣ тѣхъ случаевъ, когда въ самомъ законѣ постановлено, что сила его распространяется и на время предшествующее, или что онъ есть только подтвержденіе и изъясненіе смысла закона прежняго» (ст. 89 осн. зак.) *); другими словами, законодатель признаетъ, что законъ обратнаго дѣйствія имѣть не можетъ, кромѣ тѣхъ случаевъ, когда его обратное дѣйствіе въ самомъ законѣ ясно указано; второе исключеніе (когда законъ есть только подтвержденіе и изъясненіе прежняго закона) является такъ наз. а в т е н т и ч е с к и м ъ толкованіемъ, когда законодатель самъ толкуетъ какой-либо прежній свой законъ.

КОДИФИКАЦІЯ.

Кн. Е. Трубецкой, Лекціи по энциклопедіи, 1913 г.; *Лазаревскій*, Курсъ 1913 г.; *Коркуновъ*, Значеніе свода законовъ, Журналъ М. Ю., сентябрь 1894 г.; *М. Ловинскій*, Кодификація законовъ, Журналъ М. Ю., апрѣль—май 1897 г.; *І. Гессенъ*, Труды Петр. Юрид. Общества, т. I—II, 1910—1911 гг.; *Каминка*, Право 1908 г., № 1; *Г. Блосфельдтъ*, Законная сила свода, Журналъ М. Ю., февраль 1815 г.

45. Въ виду чрезвычайной многочисленности законовъ въ современномъ государствѣ требуется, послѣ ихъ изданія и вступленія въ силу, еще систематизація, приведеніе ихъ въ порядокъ, которое обнимается понятіемъ к о д и ф и к а ц і и. Послѣдняя преслѣдуетъ такимъ образомъ цѣль облегченія гражданамъ пользованія законами. Простого приведенія въ порядокъ однако не достаточно; законы, издаваемые въ разное время, могутъ противорѣчить другъ другу, отмѣнять одинъ

*) Мы имѣемъ въ этой статьѣ гораздо болѣе удачное изложеніе тѣхъ же основныхъ мыслей, кои были изложены прежде въ ст. 60 и 61 осн. зак. стараго строя.

другой и т. д. При приведеніи ихъ въ порядокъ слѣдуетъ такимъ образомъ, не только просто ихъ систематизировать, но и согласовать, отмѣчать отмѣненные законы, собирать только дѣйствующіе, и т. д. Работа эта очень сложная и отвѣтственная, откуда вытекаетъ огромная важность организаціи кодифицирующаго учрежденія такимъ образомъ, чтобы оно содѣйствовало требованіямъ современной законодательной техники. Въ кодификаціонной работѣ можно различать три системы: 1) простое хронологическое «собираніе» законовъ, 2) инкорпорацію, или внѣшнюю систематизацію законодательства, раздѣленіе законовъ на группы, исключеніе отмѣненныхъ и т. д. и 3) кодификацію въ тѣсномъ смыслѣ, т.-е. такую обработку законовъ, коей создавались бы стройность и цѣльность всего законодательства *); послѣдняя система работы очевидно наиболѣе отвѣтственная и можетъ быть выполнена лишь самимъ законодателемъ, издающимъ одновременно цѣлый кодексъ.

Кодификація русскаго законодательства обычно происходитъ двумя первыми способами, примѣняемыми притомъ параллельно. Первымъ способомъ публикуются всѣ новые законы въ Собраніи узаконеній, а затѣмъ перепечатываются въ хронологическомъ порядкѣ ихъ утвержденія въ Полномъ Собраніи Законовъ; вторымъ способомъ (инкорпораціей) издается Сводъ Законовъ; только въ рѣдкихъ случаяхъ пользовался нашъ законодатель третьимъ способомъ, издавая заразъ общій Кодексъ; такимъ образомъ были изданы, напр., судебные уставы Имп. Александра II, составившіе XVI томъ свода законовъ. Кодификація первыми двумя способами производится у насъ административнымъ, а не законодательнымъ порядкомъ. Въ XIX столѣтіи работы эти выполнялись спеціальнымъ учрежденіемъ: II отдѣленіемъ Собственной Е. В. канцеляріи, преобразованнымъ затѣмъ въ Кодификаціонный отдѣлъ; въ 1894 г. однако органъ этотъ былъ упраздненъ**), а работа его возложена на государственную канцелярію (по отдѣленію

*) *Кн. Е. Трубецкой*, Лекціи по энциклопедіи, 1913, стр. 125 и сл.

**) Указами 18 сент. и 27 декаб. 1893 г.

свода законовъ), которая и несетъ нынѣ кодификаціонныя обязанности *) (ст. 110 и 119—124 учр. гос. сов. 1906 г.); отвѣтственность же за правильность и законность кодификаціонной работы возложена на госуд. секретаря, на коемъ лежитъ управленіе госуд. канцеляріей (ст. 119 у. г. с.).

Значеніе Собранія узаконеній выяснено выше; мы указывали, что его тексты не являются подлинниками и могутъ быть оспариваемы.

Полное собраніе законовъ, начатое М. Сперанскимъ, представляетъ собой только хронологическій сборникъ; въ немъ не отмѣчаются ни отмѣна законовъ, ни дополненіе ихъ; значеніе его, вслѣдствіе этого, только историческое и научное; фактически полное собраніе является роскошью. 45 первыхъ томовъ (такъ наз. первое полное собраніе) содержатъ законодательство съ 1649 г. по 12 декабря 1825 г., 55 слѣдующихъ томовъ (второе полное собраніе) содержатъ законы царствованій императоровъ Николая I и Александра II, т.-е. до 1 марта 1881 г.; съ 1881 г. издается по одному тому въ годъ третье полное собраніе.

Иное значеніе имѣетъ сводъ законовъ; изъ него, во-1-хъ, исключаются отмѣненные законы, во-2-хъ, дѣйствующіе законы помѣщены въ немъ въ формѣ статей, со ссылками на подлинныя узаконенія, а въ-3-хъ, все дѣйствующее законодательство въ немъ истематизировано и распредѣлено по извѣстнымъ группамъ. Первоначальный планъ раздѣленія законодательства на группы созданъ также М. Сперанскимъ и сохранился до нашихъ дней за очень малыми измѣненіями **); приведеніе въ порядокъ нашего законодательства составляетъ одну изъ главнѣйшихъ заслугъ Сперанскаго. Составленное имъ первое изданіе получило Высочайше утвержденнымъ мнѣніемъ гос. совѣта

---

*) *Майковъ*, Исторія II отдѣленія Собств. Е. В. Канцеляріи.

**) См. напр. *Е. Трубецкой*, н. с., стр. 129; *Лазаревскій*, Курсъ 1913 г., стр. 619; *его же*, Законъ и сводъ, Право 1899 г.; *Коркуновъ*, Значеніе свода законовъ, Журналъ М. Ю., сентябрь 1894; *М. Ловинскій*, Кодификація законовъ, Журналъ М. Ю., апрѣль—май, 1897; *Е. Побѣдина*, Къ вопросу о юрид. силѣ св. законовъ, Ж. М. Ю., апрѣль 1909 г. *Г. Блосфельдтъ*, Законная сила свода, Ж. М. Ю., февраль 1915 г.

силу закона и называется «изданіемъ 1832 г.»; въ немъ было собрано и систематизировано тогда дѣйствовавшее законодательство. Но этимъ процессъ кодификаціи не могъ закончиться; уже весьма скоро потребовались дополненія, пересмотръ и новыя изданія свода; второе изданіе было опубликовано въ 1842 г., третье—въ 1857 г.; послѣ этого переиздавались лишь отдѣльные томы, притомъ въ различное время. Въ промежутки между изданіями новыхъ томовъ, выпускались такъ наз. П р о д о л ж е н і я къ одному или нѣсколькимъ томамъ; таковыя однако появлялись и продолжаютъ появляться не особенно часто, вслѣдствіе чего постоянно имѣются новые законы, не вошедшіе еще ни въ одно кодификаціонное изданіе. При пользованіи сводомъ необходимо, слѣдовательно, считаться не только съ позднѣйшимъ изданіемъ даннаго тома, но и съ продолженіями къ нему и съ позднѣйшими сборниками собранія узаконеній. При всѣхъ большихъ достоинствахъ нашего свода, система его дальнѣйшаго пополненія и согласованія съ новыми законами отличается, такимъ образомъ, существенными недостатками; наша кодификація идетъ слишкомъ медленно. Рядомъ съ этимъ существуетъ и другой крупный недостатокъ, отмѣченный Лазаревскимъ (Курсъ 1913 г., стр. 620), и заключающійся въ томъ, что въ сводъ оказываются включенными не одни законы, а разные другіе акты, Высочайшія повелѣнія, сенатскіе указы, даже министерскія распоряженія. Этимъ создается возможность коллизій законовъ съ указами; въ виду же того, что иногда оказывается чрезвычайно труднымъ провѣрить ссылки кодификатора на источники составленныхъ имъ статей, затруднительнымъ представляется и опредѣленіе въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ, основана ли данная статья на законодательной или административной нормѣ.

Одной изъ главнѣйшихъ обязанностей кодификатора въ конституціонномъ государствѣ является очистка кодексовъ отъ не-законодательныхъ актовъ или, по крайней мѣрѣ, точное указаніе послѣднихъ. Между тѣмъ именно этой работы нашъ кодификаторъ вовсе еще не предпринималъ *). Государственная

*) Подробнѣе объ этомъ см. доклады *І. В. Гессена* въ Петр. юр.

канцелярія, повидимому, совершенно не приспособлена къ подобной задачѣ.

Близко съ этимъ соприкасается другой вопросъ о силѣ свода законовъ. Являются ли тексты его статей подлинными законами или нѣтъ и, стало быть, возможно ли ихъ оспариваніе? Ошибки при кодификаціи всегда возможны, какъ бы тщательно ни производилась работа систематизаціи законовъ; при этомъ возможны не только внѣшнія ошибки въ видѣ опечатокъ, пропусковъ словъ и т. п., но и ошибки въ согласованіи законовъ, невѣрныя ссылки на отмѣну или дополненіе закона, устраненіе еще дѣйствующаго или оставленіе въ сводѣ уже отмѣненнаго закона и т. д. О силѣ дѣйствія свода, составленнаго Сперанскимъ, трудно теперь спорить; Высочайшимъ утвержденіемъ сводъ 1832 г. былъ превращенъ въ законъ. Но съ тѣхъ поръ отъ первоначальнаго свода осталась лишь одна его система, содержаніе же радикальнымъ образомъ измѣнилось; и вотъ въ наукѣ государственнаго права возникъ нескончаемый споръ, какую же силу придавать послѣдующимъ изданіямъ свода? Противъ изданія «продолженій» уже давно, но тщетно протестуютъ въ нашей спеціальной литературѣ *); въ частности нормы современнаго конституціоннаго законодательства вовсе не подходятъ подъ статьи дореформеннаго права **); недостатки продолженій 1906, 1908 и 1912 гг. чрезвычайно велики и достаточно выяснены литературой; нѣкоторыя статьи то включались, то выключались кодификаторомъ ***); ни одно изъ современныхъ изданій свода,

---

общ. 1909 г., 27 фев. и 20 окт.; Труды Петр. юр. общества, томы I и II, 1910, 1911 гг.

*) Подробнѣе см. докладъ *І. В. Гессена*, 27 февраля 1909 г., Труды Петр. юр. общества, томъ I, стр. 484 и слѣд.

**) Блестящимъ примѣромъ является помѣщеніе въ «Продолженіи» врем. правилъ о свободѣ собраній въ видѣ примѣчанія къ ст. 115 уст. о пред. и прес. прест., трактующей о набатномъ колокольномъ звонѣ и ключахъ къ колокольнымъ башнямъ!

***) Примѣромъ можетъ служить судьба ст. 162 учр. мин., сначала исключенной, потомъ опять возстановленной въ 1908 г. *І. В. Гессенъ*, Труды Петр. юр. общ., томъ II, стр. 213 и слѣд.

ни его продолженій, не были превращены законодательными органами въ законъ; такимъ образомъ долженъ былъ утвердиться принципъ допустимости оспариванія подлинности текстовъ свода; этотъ принципъ получаетъ съ введеніемъ конституціонаю строя большое значеніе, въ особенности вслѣдствіе отмѣченныхъ крупныхъ недостатковъ работы государственной канцеляріи по изданію сводныхъ продолженій; оспариваніе текстовъ статей свода, слѣдовательно, вполнѣ возможно *).

ОСОБЫЕ ВИДЫ ЗАКОНОВЪ. КОНСТИТУЦІЯ.

Jellinek, Verfassungsänderung und Verfassungswandlung, 1906 (есть русскій переводъ); *С. Котляревскій*, Конституціонное государство, 1907 г.; v. *Herrnritt*, Staatsform als Gegenstand der Verfassungsgesetzgebung, 1901; *J. Bryce*, Studies in History and Jurisprudence, vol. I, Ess. III, IV.

46. I. К о н с т и т у ц і е й называются тѣ законы, которые опредѣляютъ о р г а н и з а ц і ю даннаго государства; изъ этого вытекаетъ особенная важность для государственнаго права конституціонныхъ законовъ. Организація государства опредѣляетъ, съ одной стороны, взаимоотношенія властей и органовъ, создавая внѣшнее единство государства (напр., въ международномъ правѣ), съ другой же, устанавливаетъ отношенія къ нему гражданъ и ихъ собственное публично-правовое положеніе; другими словами, конституція есть тотъ юридическій инструментъ, который опредѣляетъ п р е д ѣ л ы государственнаго властвованія или ф о р м у п р а в о в о г о о г р а н и ч е н і я данной государственной власти. Понятіе организаціи есть понятіе юридическое; другими словами, опредѣляя организацію даннаго государства, мы устанавливаемъ

*) Contra *А. Каминка*, Право 1908 г., № 1, признающій за всѣми изданіями свода силу закона.

тѣ правовыя нормы, которыя его связываютъ и опредѣляютъ его функціонированіе, его юридическую жизнь. Конституція, есть слѣдовательно, тѣ правовыя рамки и правила, которыя опредѣляютъ въ какихъ предѣлахъ и какъ осуществляется, функціонируетъ государственная власть. Современное государственное право признаетъ за аксіому эту правовую связанность государственной власти, но, въ отличіе отъ германской науки, мы считаемъ, что сіе есть слѣдствіе того, что право стоитъ выше государства, существуетъ до него, и даже больше того, создаетъ само понятіе государства. Изъ этого вытекаетъ важное слѣдствіе; правовая дѣятельность государства можетъ осуществляться единственно въ тѣхъ рамкахъ и по тѣмъ правиламъ, кои установлены для него конституціей; вмѣстѣ съ тѣмъ опредѣляя организацію государства, конституція придаетъ его функціонированію внѣшнее единство*).

Понятіе конституціи, какъ юридическаго инструмента, связывающаго и опредѣляющаго дѣятельность государства, есть понятіе современнаго публичнаго права, закрѣпляющаго этимъ именно фактъ связанности государства. Но идея особыхъ законовъ, опредѣляющихъ государственное устройство, не связывая его, а лишь устанавливая извѣстныя формы и способы проявленія государственной власти, уже извѣстна абсолютнымъ государствамъ, Россіи въ томъ числѣ. И абсолютіи требуется, для постоянства ея дѣятельности, опредѣленная внѣшняя организація, съ тою только разницей, что таковая не ограничиваетъ власти государства-монарха. Такимъ образомъ уже задолго до появленія конституціоннаго строя, изъ общихъ законовъ постепенно выдѣляется особая группа законовъ, которою опредѣляется организація даннаго государства; процессъ этотъ, особенно наглядно, можно прослѣдить въ исторіи русскаго государства, когда основные законы

---

*) *Еллинекъ* близко подходитъ къ этой точкѣ зрѣнія, хотя не въ состояніи отказаться отъ своего основного утвержденія, что право создается государствомъ, а не наоборотъ; All. Staatslehre, 1900, S. 392.

стараніями Сперанскаго, были выдѣлены отъ прочихъ законовъ почти за сто лѣтъ до конституціонной реформы XX вѣка.

По внѣшней своей формѣ и по содержанію конституціи современныхъ государствъ отличаются большимъ разнообразіемъ; объясненіе этому можно найти только въ историческомъ развитіи каждаго отдѣльнаго государства; при паденіи абсолютнаго строя и борьбѣ за конституціонализмъ, во вновь создаваемыя конституціи включались тѣ или другія нормы, смотря по тому, что считалось наиболѣе важнымъ для народа по условіямъ мѣста и времени; практически это всегда сводилось къ тому, что включались тѣ вопросы, которые казались наиболѣе угрожаемыми со стороны умиравшаго стараго режима. Для многихъ конституцій XIX в. примѣромъ явилась бельгійская конституція 1831 г. Вслѣдствіе такого разнообразія содержанія конституцій невозможно опредѣлить данное понятіе по матеріальнымъ признакамъ. Гораздо легче установить формальные признаки, отличающіе конституціонные законы отъ общихъ; таковыми повсюду опредѣляется ихъ бо́льшая неприкосновенность; другими словами: для конституціонныхъ законовъ создаются болѣе сложные и затруднительные порядки ихъ созданія, измѣненія и отмѣны. Въ этомъ послѣднемъ отношеніи государства можно раздѣлить на три группы; въ однихъ (Англія, Венгрія) не имѣется вовсе особыхъ конституціонныхъ законовъ, всѣ законы пользуются равной силой и создаются одинаковымъ порядкомъ; въ другихъ существуютъ конституціи, но таковыя, хотя и обставленныя болѣе сложнымъ порядкомъ созданія и пересмотра, все же могутъ измѣняться и приспособляться къ новымъ требованіямъ жизни сравнительно легко; наконецъ, въ третьихъ, порядокъ пересмотра конституціонныхъ законовъ чрезвычайно затрудненъ (Соед. штаты Сѣв. Америки); въ отличіе отъ легко измѣняемыхъ конституцій (упругихъ, гибкихъ), эти послѣднія называются твердыми (rigides), не гибкими. Подавляющее большинство конституцій принадлежитъ ко второй группѣ, что несомнѣнно практически гораздо удобнѣе; конституціи создаются не на одинъ день и какъ бы законодатель не былъ предусмотрителенъ и

дальновиденъ, все же жизнь всегда будетъ создавать новыя формы, новыя требованія, къ коимъ съ теченіемъ времени придется приспособлять и конституцію; въ конституціяхъ третьей группы приходилось все же оставлять открытой эту возможность приспособленія (въ Соед. Штатахъ это было достигнуто путемъ дарованія судамъ совершенно исключительныхъ функцій контроля законодательной власти путемъ толкованія конституціонности законовъ); если же устранена и такая послѣдняя лазейка, то рано или поздно долженъ неизбѣжно наступить моментъ, когда подобную конституцію, которую народъ не будетъ въ состояніи приспособить къ своимъ новымъ нуждамъ, придется ломать силой, посредствомъ государственнаго переворота.

Въ зависимости отъ того, какимъ путемъ выдѣлена конституціонная группа законовъ отъ законовъ общихъ, находится и вопросъ о силѣ конституціонныхъ законовъ. Государства, не имѣющія писанныхъ конституцій, какъ напр., Англія, признаютъ за всѣми законами абсолютно равную силу; государства же, имѣющія писанныя конституціи, всегда придаютъ таковымъ бо́льшую, въ сравненіи съ общими законами, силу. Какъ административный актъ долженъ быть основанъ на законѣ, такъ послѣдній въ свою очередь долженъ быть основанъ на конституціи; этимъ соотношеніемъ опредѣляется юридическая сила конституціонныхъ законовъ; они также являются з а к о н а м и, но такими, коимъ должны подчиняться всѣ прочіе законы; при столкновеніи однихъ съ другими, общіе законы, должны уступать въ силѣ конституціи. Даже въ абсолютіяхъ, если существуетъ особая группа организаціонныхъ или основныхъ законовъ, таковой придается законодателемъ нѣкоторая бо́льшая формальная сила, значеніе коей выступаетъ при толкованіи законовъ органами управленія; когда таковые встрѣтятъ противорѣчіе общихъ законовъ основнымъ, имъ необходимо отдавать предпочтеніе послѣднимъ. Подобное выдѣленіе нѣкоторой группы законовъ, называемыхъ «основными», и обезпеченіе имъ нѣкотораго бо́льшаго авторитета, происходитъ довольно рано въ абсолютіяхъ XVIII вѣка, главнымъ образомъ подъ

вліяніемъ ученій Монтескьё *); въ этомъ явленіи можно усматривать первый шагъ къ ограниченію власти монарха; имъ постепенно вводились въ законодательство болѣе затруднительныя формы изданія и отмѣны тѣхъ законовъ, коими опредѣлялась структура даннаго государства, параллельно съ ростомъ потребности ограниченія государственной власти.

Тѣ же тенденціи проявились и въ русскомъ правѣ эпохи просвѣщеннаго абсолютизма; Екатеринѣ II пришлось столкнуться съ этими идеями при изученіи Монтескьё**); она изложила ихъ довольно подробно въ своемъ Наказѣ. Затѣмъ, съ тою же чередой мыслей должны были силою необходимости встрѣтиться кодификаціонныя комиссіи; приводя въ систему хаотическое законодательство XVIII в., кодификаторамъ пришлось выдѣлить вопросы, связанные съ государственной организаціей; особенно ярко эта тенденція проявилась въ мелочности нѣмца Розенкампфа ***); въ его работахъ уже ясно выдѣляется такая особая категорія законовъ, называемая «к о р е н н ы м и» ****). Когда затѣмъ, въ началѣ царствованія Александра I, у кормила правленія стоялъ М. Сперанскій, этимъ кореннымъ законамъ было придано (и притомъ вполнѣ сознательно) особое значеніе, съ нѣкоторой конституціонной окраской *****); выдѣленіе въ особую

---

*) См. напр. Ѳ. *Тарановскій*, Догматика положительнаго государственнаго права во Франціи при старомъ порядкѣ, 1911 г.

**) *Бар. В. Э. Нольде*, Законы основные въ русскомъ правѣ, Право 1913 г., № 8, ст. 454 и слѣд.

***) *Нольде*, о. с., § 2; *Латкинъ*, Законодательныя комиссіи въ Россіи; *Майковъ*, II отдѣленіе Собств. Е. В. Канцеляріи; *А. Макаровъ*, Къ исторіи кодификаціи осн. законовъ, Ж. М. Юст., X, 1912 г.

****) См. напр. *проф. Германсонъ*, Право 1908, № 24 и 28; *Его же*, Историческое обозрѣніе, т. X, 1898; *Его же*, Till förklaring och försvar i frågan om Finlands ställning, 1909 (имѣется русскій переводъ 1909); тѣ же мысли были повторены имъ въ Харитоновской комиссіи 1909 г.; см. также *Макаровъ*, стр. 224 и цитир. имъ литература.

*****) Планъ государственнаго преобразованія Сперанскаго, изд. Рус. Мысли, 1905, стр. 3, 30. Отраженіе этихъ идей мы находимъ у Сперанскаго и въ «Руководствѣ къ познанію законовъ»; *А. Филипповъ*, Сперанскій, какъ кодификаторъ русс. права, Русск. Мысль, 10, 1892.

группу основныхъ законовъ, какъ и теорія раздѣленія властей, должны были служить, по мнѣнію Сперанскаго, хотя бы нѣкоторой сдержкой власти монарха. Понятіе основныхъ законовъ было включено Сперанскимъ въ сводъ законовъ. Но при Николаѣ I, конечно, не могло болѣе существовать у Сперанскаго какихъ-либо конституціонныхъ иллюзій; обособленіе основныхъ законовъ получило такимъ образомъ въ сводѣ значеніе, не ограниченія власти монарха, а нѣкотораго бо́льшаго авторитета ихъ для подчиненныхъ органовъ, сказывающагося, напр., при толкованіи законовъ. Таковое сохранялось за основными законами въ теченіе всего послѣдующаго періода существованія въ Россіи самодержавія.

Съ изданіемъ основныхъ законовъ 1906 г. создалось окончательное обособленіе конституціи и формальное отличіе основныхъ законовъ, не извѣстное прежнему праву: во-1-хъ, новые основные законы твердо и категорично устанавливаютъ «порядокъ изданія законовъ» (ст. 86 и 92), во-2-хъ, въ отношеніи самихъ основныхъ законовъ установлено ограничительное правило, что инициатива таковыхъ принадлежитъ исключительно одному монарху (ст. 8 и 107), въ-3-хъ, основные законы не могутъ быть измѣняемы въ порядкѣ ст. 87, т.-е. безъ участія законодательныхъ палатъ (во время ихъ роспуска). Личная инициатива монарха имѣетъ въ виду не столько затрудненіе законодательнаго порядка *), сколько личныя преимущества монарха, въ рукахъ котораго, такимъ образомъ сохранялось важное право измѣненія конституціонныхъ нормъ; объясненіе же этому слѣдуетъ искать единственно въ той исторической обстановкѣ, въ которой создавался нашъ новый строй **).

---

*) *Лазаревскій*, Курсъ 1913 г., стр. 194, сильно преувеличиваетъ практическое значеніе этого правила, устанавливая сходство съ западно-европейскимъ порядкомъ измѣненія конституціи.

**) Подробнѣе см. напр. *П. Толстой*, Право 1908 г., № 4; *Матеріалы* по выработкѣ положенія 6 августа 1905 г. о государственной думѣ; *Протоколы* Петергофскаго совѣщанія 1905 г.; *Проектъ* отечественнаго союза въ Петербургѣ, Право 1906 г., ст. 1380—1387.

Необходимо, однако, отмѣтить важный недостатокъ нормъ указанныхъ статей основныхъ законовъ; вмѣсто яснаго установленія того принципа, что основные законы являются источникомъ силы и юридической основой нашего государственнаго строя, онѣ лишь говорятъ о «законодательномъ порядкѣ»; и данный фактъ можетъ быть объясняемъ лишь исторіей составленія нашей первой конституціи.

Законодатель избѣгалъ слова конституція, пользуясь для таковой прежнимъ наименованіемъ «Основныхъ Законовъ», которые также по старому составляютъ нынѣ первую часть перваго тома свода законовъ.

УЧРЕЖДЕНІЕ ИМПЕРАТОРСКОЙ ФАМИЛІИ.

Горенберъ, Право 1914 г., № 7—8; *Лаверсонъ*, Право 1914, № 15; *Нольде*, Право 1913 г., № 9; *Rehm*, Modernes Fürstenrecht, 1904; *Hauptmann*, Modernes Fürstenrecht, Arch. öff. Rechts, XXII, 1907; *Eichelmann*, Das Kais-russ. Thronfolge-u. Hausgesetz, Arch. öff. Rechts, III, 1888; *Коркуновъ*, Курсъ 1909 г., т. I.

47. II. Рядомъ съ основными законами въ первой части перваго тома свода законовъ помѣщено, въ качествѣ «раздѣла II» «Учрежденіе о Императорской фамиліи»; въ прежнее время учрежденіе это также носило характеръ основныхъ законовъ, теперь же, съ изданіемъ конституціи, значеніе его и юридическая сила радикальнымъ образомъ измѣнились.

Происхожденіе этихъ законовъ объ императорской фамиліи слѣдующее: собираясь въ 1788 г. на войну, цесаревичъ Павелъ составилъ со своей женой завѣщаніе, которымъ опредѣлялъ порядокъ будущаго престолонаслѣдія; вступивъ на престолъ, Павелъ утвердилъ это завѣщаніе въ качествѣ закона, съ повелѣніемъ включить таковое въ число «фундамен-

тальныхъ законовъ имперіи» (полн. собр. зак., № 17. 910) *); Эта послѣдняя прибавка вполнѣ понятна, такъ какъ законъ о престолонаслѣдіи 5 апрѣля 1797 г. долженъ былъ явно ограничивать власть послѣдующихъ императоровъ въ данномъ вопросѣ; подобныя ограниченія появлялись и на Западѣ задолго до утвержденія конституціоннаго строя **); этимъ же стремленіемъ ограниченія потомковъ въ области выбора наслѣдника, объясняется включеніе указаннаго закона по личной иниціативѣ Николая I въ число основныхъ законовъ 1832 г. ***). Такимъ образомъ, по мысли законодателя той эпохи, учрежденіе императорской фамиліи имѣло въ XIX вѣкѣ характеръ основныхъ законовъ.

Съ изданіемъ основныхъ законовъ 1906 г. это значеніе учрежденія должно было измѣниться, главнымъ образомъ благодаря очень неудачной редакціи нѣкоторыхъ его статей. Еще Павловскій законъ раздѣлялся на двѣ части, о престолонаслѣдіи и о правахъ членовъ императорской фамиліи; то же раздѣленіе сохранено и основными законами 1906 г., но за выдѣленіемъ законовъ о вѣрѣ, престолонаслѣдіи, правительствѣ и опекѣ, включенныхъ въ первый раздѣлъ собственно конституціонныхъ законовъ, куда они принадлежатъ по своему существу; въ раздѣлѣ же второмъ осталось такимъ образомъ учрежденіе имп. фамиліи, въ тѣсномъ смыслѣ слова, но совершенно несогласованное по своей терминологіи съ первымъ раздѣломъ. Произошло же это вслѣдствіе того, что въ 1906 г.

---

*) См. напр. *Нольде*, Право 1913 г., № 9, § 3; *Rehm*, *Hauptmann*, о. с.; *Anschütz*, Der Fall Friesenhausen, 1904.

**) Contra *М. Горенбергъ*, Право 1914 г., № 7—8, не считающій актъ 5 апрѣля 1797 г. закономъ, а семейнымъ договоромъ; договоры автора однако неубѣдительны, такъ какъ при самодержавномъ строѣ невозможно проводить какого-либо различія въ формѣ санкціи законодательныхъ актовъ; правильнѣе смотрѣлъ на дѣло *Коркуновъ;* Курсъ 1909 г., т. I.

***) Рѣчь Николая I 19 января 1833 г.; см. юбилейное изданіе исторіи гос. совѣта 1901 г., стр. 57; также *Макаровъ*, Ж. М. Ю., дек. 1912 г.; *Нольде*, о. с., § 4.

учрежденіе имп. фамиліи не было пересмотрѣно, а просто включено краткимъ упоминаніемъ законодателя, что статьи учрежденія «сохраняютъ силу основныхъ законовъ» (ст. 25, собр. узак., 1906 г., № 603); на основаніи этой ссылки кодификаторъ, безъ малѣйшаго сомнѣнія, включилъ учрежденіе цѣликомъ въ «Сводъ основныхъ государственныхъ законовъ».

Между тѣмъ оно туда по своему значенію вовсе не принадлежитъ; въ ст. 125 осн. зак., 1906 г., мы читаемъ: учрежденіе имп. фамиліи «можетъ быть измѣняемо и дополняемо только лично Государемъ Императоромъ въ предуказываемомъ имъ порядкѣ»; изъ этого ясно слѣдуетъ, что нынѣ за учрежденіемъ нельзя, безъ оговорокъ, признать значенія закона, такъ какъ оно можетъ измѣняться безъ участія законодательныхъ палатъ; порядокъ пересмотра учрежденія можетъ быть ad hoc измѣняемъ по указанію монарха, въ противность требованія статей 7, 86 и 92 осн. зак. Наконецъ, и по своему существу учрежденіе нынѣ не носитъ болѣе характера закона, касаясь единственно императорской семьи. Требованія же подчиненія и повиновенія государю, устанавливаемыя статьями 219 и 220, исключаютъ какое-либо участіе въ изданіи новыхъ постановленій касательно имп. фамиліи, агнатовъ, предоставляя всю власть надъ семьей одному лишь императору. По вѣрному замѣчанію М. Горенберга *), учрежденіе имп. фамиліи устанавливаетъ извѣстную «автономію» управленія царствующей семьи, по образцу германскихъ семейныхъ статутовъ. Новые основные законы вновь подтвердили это «свойство измѣняемости» учрежденія имп. фамиліи по единоличному усмотрѣнію царствующаго государя, но лишь при соблюденіи очень важнаго условія (ст. 125 осн. зак).: «если измѣненія и дополненія сего учрежденія не касаются законовъ общихъ и не вызываютъ новаго изъ казны расхода»; этимъ ясно подчеркивается внутренне-семейный характеръ учрежденія. Но таковой явно не подходитъ подъ понятіе закона и въ особенности закона основного!

Разъ приходится признать единоличное право монарха

*) Право 1914 г., № 8.

вносить измѣненія въ нормы учрежденія имп. фамиліи, а сіе подтверждается нѣсколькими его статьями и даже сохраненнымъ въ немъ терминомъ «неограниченный самодержецъ» (напр., ст. 222), учрежденіе или раздѣлъ II свода осн. гос. законовъ не есть законъ; эта мысль выражена самимъ законодателемъ въ приведенномъ ограниченіи, устанавливаемомъ статьей 125. Но, вмѣстѣ съ тѣмъ, сама законодательная власть ограничена категорическимъ запретомъ конституціоннаго закона (той же статьей 125) касаться правовыхъ нормъ, установленныхъ учрежденіемъ имп. фамиліи относительно положенія, правъ и преимуществъ царской семьи, иначе, какъ по личной иниціативѣ самого монарха. Мы имѣемъ въ данномъ случаѣ, слѣдовательно, своеобразное ограниченіе законодательнаго почина *). Собственно конституціонные законы кончаются такимъ образомъ статьей 125-й.

Кодификаторъ правильно понялъ свою задачу, когда раздѣлилъ, согласно ст. 24 и 25 осн. законовъ 23 апрѣля 1906 г. (собр. узак., №98), прежнее учрежденіе на двѣ неравныя части**); согласно ст. 24, постановленія касательно престолонаслѣдія, совершеннолѣтія государя, правительства и опеки, вступленія на престолъ, присяги, коронованія, миропомазанія, титула, герба и вѣры «сохраняютъ силу законовъ осн.» и потому были дословно включены въ текстъ новыхъ осн. законовъ (составивъ главы III—VII); статьи 24 воспроизводить не было надобности; статья же 25 была превращена въ статью 125, послѣднюю по очереди, послѣ перечисленія всѣхъ статей осн. законовъ, послѣ коей начинается перечень статей учрежденія о императорской фамиліи.

Юридическая природа учрежденія имп. фамиліи должна быть нынѣ характеризована, слѣдовательно, какъ с е м е й-

---

*) Это ограниченіе выражено очень странной формулой: «учрежденіе, гласитъ ст. 125, сохраняя силу законовъ основныхъ, можетъ быть измѣняемо и дополняемо только лично государемъ императоромъ, въ предуказываемомъ имъ порядкѣ».

**) Contra *М. Горенберга*, Право 1914 г., № 8.

ный статутъ, являющійся актомъ верховнаго управленія, ошибочно включеннымъ нашимъ кодификаторомъ въ сводъ основныхъ госуд. законовъ. Законодательная власть ограничена единоличной инициативой монарха во всѣхъ вопросахъ, касающихся единственно царской семьи. Подобное ограниченіе вполнѣ допустимо, разъ оно установлено конституціей или основными законами, такъ какъ законодательную власть нельзя признать безграничной *). До 1906 г. учрежденіе являлось несомнѣнно закономъ, послѣ изданія новыхъ основныхъ законовъ оно превратилось въ названный семейный статутъ. Въ случаѣ конфликта нормъ учрежденія съ нормами законодательными, первыя, конечно, должны уступать въ силѣ вторымъ; закономъ могутъ измѣняться положенія учрежденія, но не наоборотъ, что, опять таки, ясно выражено статьей 125-й.

БЮДЖЕТЪ.

Лазаревскій, Курсъ 1913 г., стр. 630 и сл.; *Л. Яснопольскій*, Право 1909 г., № 1, 6, 8, 11, 25, 41; *Его же*, Труды С.-Пб. юр. общества, томъ V, 1913 г.; *Д.*, Право 1908 г., № 11; *H. Landau*, Büdgetrecht in Russland, 1912; *Шингаревъ*, Труды вольно-эконом. общества, 4—5, 1910; *А. Алексѣевъ*, Журналъ мин. юстиц., 3—4, 1913 г., 8, 10, 1914 г.; *С. Котляревскій*, Юридическія предпосылки русскихъ основныхъ законовъ, 1912 г.; *Сборникъ*, Вопросы гос. хозяйства и бюджетнаго права, С.-Пб. 1907 г.

48. III. Бюджетъ или государственная роспись есть тотъ законъ, коимъ устанавливаются на данный годъ государственные расходы и доходы; изъ этого опредѣленія слѣдуетъ, что государственная роспись есть, во-первыхъ,

---

*) Вопреки мнѣнію германскихъ государствовѣдовъ. Съ нашей точки зрѣнія ограниченность законодательной власти является важнѣйшимъ завоеваніемъ современнаго правового государства.

законъ, т.-е. устанавливается въ законод. порядкѣ, а во-2-хъ законъ со спеціальнымъ содержаніемъ и изданный со спеціальной цѣлью. Современное право выработало слѣдующія условія составленія гос. росписи: 1) она должна устанавливаться всего на одинъ годъ (такъ называемая годичность бюджета), 2) кредиты же должны спеціализироваться (такъ называемое ясное указаніе ихъ назначенія), 3) выработка ея происходитъ въ законодательныхъ палатахъ особымъ порядкомъ, отличающимся отъ обычнаго законодательнаго порядка.

Остріе всѣхъ этихъ условій направлено на достиженіе политическихъ цѣлей, главнымъ образомъ, на установленіе дѣйствительнаго контроля росписи народнымъ представительствомъ. Исторически это было почти повсемѣстно наиболѣе надежнымъ орудіемъ борьбы со старымъ режимомъ за упроченіе конституціонализма; кромѣ того, оно являлось прекраснымъ средствомъ расширенія полномочій нижнихъ палатъ. Исторія этого института учитъ насъ, что повсюду народное представительство изначала стремилось овладѣть «ключами къ казенному сундуку», пріобрѣсти, другими словами, право контроля государственныхъ доходовъ и расходовъ, какъ наиболѣе жизненнаго нерва государства *). Отсюда вытекло главное требованіе— признаніе бюджета закономъ, т.-е. обезпеченіе народному представительству обязательнаго участія въ установленіи бюджета; правительство съ момента появленія конституціонализма, съ одной стороны, не могло болѣе расходовать гос. денегъ, безъ контроля парламента, которому давалось этимъ право подробнаго разсмотрѣнія отдѣльныхъ расходовъ; для болѣе прочнаго укрѣпленія этого права контроля созданъ былъ принципъ спеціализаціи кредитовъ, т.-е. точное опредѣленіе назначенія каждаго отдѣльнаго расхода (указанія на какую цѣль данная сумма отпускалась); никто, послѣ утвержденія росписи не имѣлъ болѣе права мѣнять назначенія кре-

*) Очень ярко эти историческіе процессы сказались въ исторіи Англіи; см. различные курсы англійскаго государственнаго права и англійской исторіи; *Hatschek*, *Dicey*, *Anson*, *Paul*, и мн. др.

дита; отпущенныя суммы или кредиты должны были расходоваться именно на указанную цѣль, а остатки отъ таковыхъ — поступать обратно въ казну. Съ другой стороны, правительство теряло право свободнаго распоряженія доходами государства; таковое также должно было быть санкціонировано закономъ; а такъ какъ главные доходы государства составляютъ налоги и подати, то изъ этого вытекало огромной важности слѣдствіе: ни одинъ налогъ, ни одна пошлина не могли быть устанавливаемы или взимаемы безъ законнаго на то полномочія; контроль парламента надъ взиманіемъ налоговъ и пошлинъ составляетъ краеугольный камень всякой конституціи; съ таковыми уравниваются и всякіе прочіе источники госуд. доходовъ, стало быть, и госуд. займы въ томъ числѣ; другими словами, парламентъ имѣетъ право контроля не только надъ налоговой системой, но и надъ государственнымъ кредитомъ. Однако, этого общаго принципа оказалось недостаточно; роспись невозможно устанавливать разъ навсегда или на долгое время; дѣло финансоваго государственнаго хозяйства слишкомъ живое, слишкомъ зависимо отъ тысячи непредусмотримыхъ обстоятельствъ (это относится въ равной мѣрѣ къ доходамъ и расходамъ), чтобы можно было устанавливать бюджетъ на болѣе или менѣе продолжительное время; это не соотвѣтствовало бы, кромѣ того, нуждамъ контроля; таковой можетъ быть дѣйствительнымъ и полезнымъ лишь при постоянномъ осуществленіи; изъ всего этого вытекаетъ второй принципъ, срочности кредитовъ и годичности росписи; бюджетъ устанавливается, такимъ образомъ, на возможно короткій срокъ, на одинъ годъ, что даетъ народн. представителямъ полную возможность успѣшно наблюдать за его осуществленіемъ, и внимательно слѣдить за развитіемъ и управленіемъ государственными финансами.

Третій отличительный признакъ бюджетнаго права, своеобразный порядокъ созданія бюджетнаго закона заключается, главнымъ образомъ, въ предоставленіи нѣкоторыхъ преимуществъ нижней палатѣ парламента; финансовые и бюджетные законопроекты разсматриваются первоначально въ нижней палатѣ, а затѣмъ только вносятся въ верхнюю; во многихъ го-

сударствахъ существуютъ и другія ограниченія верхнихъ палатъ; иногда таковыя лишены иниціативы въ финансовыхъ и бюджетныхъ вопросахъ, иногда онѣ не могутъ вносить поправокъ въ проекты, принятые нижними палатами, иногда онѣ отстранены отъ контроля исполненія росписи и т. д.; подобныя преимущества нижнихъ палатъ объясняются тѣмъ, что послѣднія однѣ являлись представительницами широкихъ слоевъ населенія. Исторически эти привилегіи были слѣдствіемъ тѣхъ фактовъ, которые обезпечили вообще народному представительству участіе въ созданіи бюджетныхъ законовъ.

Роспись представляетъ собой то юридическое основаніе, на которое опирается съ одной стороны, расходованіе государственныхъ суммъ, съ другой же, государственные доходы и поступленія въ казну. Существуетъ однако одинъ важный признакъ, отличающій государственный бюджетъ отъ всякаго иного; тогда какъ обычно бюджетъ строится на доходахъ, т.-е. расходы согласуются съ размѣромъ поступленій и приспособляются къ таковымъ, въ государственномъ бюджетѣ дѣйствуетъ обратный принципъ; сначала устанавливаются государственные расходы, а затѣмъ уже соотвѣтственно съ таковыми опредѣляется размѣръ доходовъ.

Указанное юридическое понятіе бюджета имѣетъ два важныхъ слѣдствія. Правительство во-1-хъ не имѣетъ права производить расходы или получать доходы безъ разрѣшенія бюджетнаго закона; оно не можетъ управлять безъ бюджета *); а во-2-хъ, тѣ органы, которые устанавливаютъ бюджетъ, могутъ и отказывать въ его утвержденіи. Бюджетъ есть не только законъ (чѣмъ обезпечивается непремѣнное участіе въ его изданіи парламента), но и единственный законъ, опредѣляющій данную роспись; это есть единственный источникъ юридической силы

*) См. напр. *Лазаревскій*, Курсъ, 1913 г., стр. 636; по поводу прусскаго конфликта 1862—1866 въ Германіи возникла обширнѣйшая литература (см. напр. изданіе курса Мейера Аншюцомъ, стр. 747 и сл.); большинство писателей стремится оправдать дѣйствія Бисмарка, желавшаго управлять безъ бюджета.

государственныхъ расходовъ и доходовъ. Врядъ ли нынѣ кто-либо станетъ оспаривать, что роспись носитъ формальный характеръ закона, хотя многіе еще признаютъ за ней въ матеріальномъ отношеніи значеніе акта управленія *); послѣднее совершенно неправильно; уже не говоря о томъ, что въ современномъ законодательствѣ невозможно болѣе проводить матеріальнаго различія между закономъ и актомъ управленія, бюджетъ и по существу своему, устанавливая для дѣятельности правительства общія обязательныя нормы, носитъ характеръ закона, а не акта управленія; такова и цѣль его, таковы и послѣдствія; институтъ этотъ именно созданъ, какъ законодательное ограниченіе правительственной власти; вся исторія его установленія и развитія свидѣтельствуетъ намъ объ этомъ, но понятно, что идеологія абсолютизма всегда и всюду боролась съ нимъ, правильно усматривая въ немъ одно изъ наиболѣе опасныхъ орудій борьбы со старымъ режимомъ.

Второе, указанное выше, слѣдствіе, право отказа въ утвержденіи росписи, понятно само собой; тотъ, кто имѣетъ право утверждать бюджетъ (т.-е. глава государства и законодательныя палаты), eo ipso имѣетъ и право отказывать въ утвержденіи; если отрицается послѣднее право, то этимъ отрицается и первое, такъ какъ они неразрывно между собой связаны, а кромѣ того, первое теряетъ свое практическое значеніе. Противъ этого обыкновенно возражаютъ указаніемъ на опасныя послѣдствія возможнаго отказа въ утвержденіи бюджета, когда правительство и страна окажутся безъ кредитовъ; но въ данномъ случаѣ обязанностью народныхъ представителей является именно взвѣшиваніе и сравненіе различныхъ возможныхъ послѣдствій утвержденія или отказа, такъ какъ политическое значеніе отказа заключается въ стремленіи обезпечить какія-либо болѣе значительныя блага или интересы; кромѣ того, наступленіе тѣхъ или другихъ политическихъ послѣдствій не можетъ, конечно, вліять на юридическую конструкцію института.

Отъ прямого отказа или отклоненія росписи слѣдуетъ

*) Напр. *Л. Яснопольскій*, Труды С.-Пб. Юр. общества, т. V, 1913 г.

отличать тотъ случай, когда таковая не утверждается парламентомъ просто по недостатку времени, напр. при роспускѣ. Предвидя послѣднюю возможность, многія конституціи устанавливаютъ особый порядокъ временнаго продленія дѣйствія прежней росписи; самымъ простымъ способомъ въ такихъ случаяхъ является раздѣленіе прежняго бюджета поровну на 12 долей, съ примѣненіемъ на каждый послѣдующій мѣсяцъ одной двѣнадцатой доли, впредь до утвержденія новой росписи. Подобный способъ представляетъ собой, впрочемъ, только извѣстный палліативъ.

Въ русскомъ правѣ мы находимъ уже довольно рано проявившуюся потребность правильнаго ежегоднаго разсмотрѣнія и утвержденія гос. росписи *); такъ, уже при Александрѣ I находимъ мы довольно ясно опредѣлившійся порядокъ разсмотрѣнія бюджета, благодаря стараніямъ М. Сперанскаго. Въ 1862 г. были изданы спеціальныя правила составленія гос. росписи **), съ установленіемъ особыхъ сроковъ внесенія министерствами своихъ смѣтъ на разсмотрѣніе гос. совѣта (по департаменту госуд. экономіи), который сводилъ ихъ затѣмъ въ общую роспись; по Выс. утвержденіи, послѣдняя ежегодно распубликовывалась 1-го января. Разсмотрѣніе гос. совѣтомъ бюджета составляло во второй половинѣ XIX вѣка одну изъ лучшихъ сторонъ дѣятельности гос. совѣта.

При переходѣ къ конституціонному режиму правительству пришлось заняться и вопросомъ о пересмотрѣ правилъ составленія госуд. бюджета; имъ при этомъ ясно сознавалось политическое значеніе росписи, благодаря чему, мѣры имъ принятыя,

---

*) Общій бюджетъ государства у насъ официально называется государственною росписью, а бюджетъ отдѣльныхъ министерствъ и вѣдомствъ смѣтою такого-то министерства или управленія, при чемъ различаются смѣты доходовъ отъ смѣтъ расходовъ.

**) Полн. собр. зак., № 38,309, такъ наз. Смѣтныя правила 22 мая 1862 г., помѣщенныя затѣмъ въ видѣ приложеній къ ст. 221 учр. мин., изд. 1876 г. и ст. 51 учр. госуд. совѣта (ст. 186, 187 и др., учр. мин.; изд. 1892 г., ст. 51 учр. госуд. совѣта, изд. 1892 г.).

получили явный отпечатокъ переходнаго времени, эпохи борьбы новыхъ идей съ институтами и понятіями дореформеннаго режима. Весьма характерно, напр., раннее появленіе, задолго до новыхъ основныхъ законовъ, новыхъ смѣтныхъ правилъ.

Уже первоначальные проекты учрежденія гос. думы затрагивали вопросы бюджетнаго права (см., напр., проекты: Булыгинскій, совѣта министровъ, Петергофскій, также учрежденіе думы 6 авг. 1905 г.); они затѣмъ обсуждались въ спеціальной комиссіи Дмитріева, и по Выс. повелѣнію 6 авг. 1905 г. въ особомъ совѣщаніи гр. Сольскаго. Окончательный проектъ, изложенный въ меморіи отъ 6 февраля 1906 г., былъ Выс. утвержденъ 8 марта и распубликованъ въ Прав. Вѣстникѣ 10 марта, въ качествѣ «Правилъ о порядкѣ разсмотрѣнія государственной росписи доходовъ и расходовъ, а равно и о производствѣ изъ казны расходовъ, росписью не предусмотрѣнныхъ» *). Новыя правила оставили въ силѣ старыя правила 1862 г., поскольку таковыя не измѣнены новыми узаконеніями; но преемственность эта получила весьма своеобразный характеръ, главнымъ образомъ конечно, вслѣдствіе превращенія росписи въ бюджетный законъ **). Съ 1906 г. нашъ бюджетъ сталъ закономъ, т.-е. устанавливается въ единеніи монарха съ парламентомъ; сіе слѣдуетъ, во 1-хъ, изъ перечня ст. 31 учр. госуд. думы, во 2-хъ, изъ текста статей 114—118 осн. законовъ (согласно послѣднимъ роспись равна законамъ), въ 3-хъ, изъ смысла ст. 1, правилъ 8 марта, гдѣ сказано, что проектъ росписи разсматривается «въ порядкѣ обсужденія законодательныхъ дѣлъ»; наконецъ, въ 4-хъ, мы находимъ косвенное подтвержденіе сего въ ст. 118, говорящей о государственныхъ займахъ: «время и условія совершенія гос. займовъ опредѣляются въ порядкѣ верховнаго управленія», сама роспись и займы устанавливаются, слѣдовательно, въ законодательномъ порядкѣ.

---

*) Собр. узак., 1906 г., № 335; подробнѣе см. *Л. Яснопольскій*, Право 1909 г., № 1, и приводимую имъ обширную литературу.

**) Доводы за и противъ признанія современной русской росписи закономъ объективно изложены у *Яснопольскаго*, Право 1909 г., № 25.

Интересно отмѣтить, что суть нашихъ бюджетныхъ нормъ заимствована изъ Японской конституціи *); мотивомъ такого страннаго на первый взглядъ заимствованія послужилъ японскій способъ «обезпеченія порядка финансоваго управленія на случай конфликта между законодательнымъ собраніемъ и правительствомъ» **); здѣсь съ необычайной ясностью сказались тенденціи и цѣли, имѣвшіяся въ виду правительствомъ; оно прекрасно сознавало, что именно въ этой области будутъ предстоять наиболѣе опасные конфликты, и забронировало себя отъ такой возможности.

Изъ этого основного стремленія вытекли два слѣдствія: съ одной стороны, законодательные органы оказались до невѣроятности стѣсненными, съ другой же, сохранялись, по возможности, въ неприкосновенности, не только старые порядки составленія росписи, но и прежніе кредиты дореформеннаго времени.

Нашъ законъ воспринялъ въ слѣдующемъ видѣ указанные выше основные принципы бюджетнаго права: онъ признаетъ, во 1-хъ, годичность росписи; это вытекаетъ, съ одной стороны, изъ обязанности вѣдомствъ ежегодно составлять и представлять свои смѣты, съ другой же, изъ предусматриваемой закономъ возможности неутвержденія бюджета, въ каковомъ случаѣ «остается въ силѣ послѣдняя роспись...» (правила 8 марта, ст. 14); но, признавая этотъ основной принципъ, законодатель сильно ограничилъ его дѣйствіе, установивъ возможность его обхода: если роспись окажется неутвержденной (къ установленному сроку, 1 декабря; ст. 14 правилъ 8 марта), сама собой вступаетъ въ силу предшествующая роспись; этимъ

---

*) Подробнѣе о параллеляхъ нашего бюджетнаго права съ японскимъ см. напр. *А. Алексѣевъ*, Очеркъ бюджетнаго права, Ж. Мин. Юстиц., октябрь 1914 г.

**) Справка о порядкѣ составленія и разсмотрѣнія бюджета въ нѣкоторыхъ иностранныхъ государствахъ (сост. А. Кобеляцкимъ, изданіе гос. канцеляріи, 1905 г., стр. 170. *С. Котляревскій*, Юр. предпосылки, стр. 72).

обезвреживается возможность отказа въ утвержденіи бюджета и подрывается конституціонное значеніе принципа годичности; даже простое задержаніе думой, совѣтомъ или монархомъ *) росписи вызываетъ ео ipso вступленіе въ дѣйствіе указаннаго временнаго порядка; предшествующая роспись вступаетъ въ силу, однако, не полностью, а лишь въ двѣнадцатой долѣ на каждый послѣдующій мѣсяцъ; размѣръ долей опредѣляется совѣтомъ министровъ (ст. 14).

Во 2-хъ, законъ признаетъ специализацію кредитовъ; ст. 4, правилъ 8 марта гласитъ: «постановленія гос. совѣта и гос. думы составляются (голосуются) относительно доходовъ по параграфамъ, а относительно расходовъ—по номерамъ **) (главнымъ подраздѣленіямъ) государственной росписи»; принципъ спеціализаціи признавался уже правилами 1862 г.; онъ однако не связываетъ ни министровъ, ни законодательныя палаты; такъ, палаты и министры могутъ предлагать новыя подраздѣленія смѣтъ; кромѣ того, признается довольно большая свобода вѣдомствъ передвиженія суммъ изъ одного номера въ другой.

Въ 3-хъ, установлены закономъ нѣкоторыя особенности дѣлопроизводства законодательныхъ палатъ при разсмотрѣніи ими гос. росписи; здѣсь въ первую очередь слѣдуетъ отмѣтить, что роспись вносится одновременно въ совѣтъ и думу (п. 1 указа 8 марта); это своеобразное правило установлено съ совершенной очевидностью въ отрицаніе западноевропейскаго пріоритета нижней палаты; русская конституція отрицаетъ такимъ образомъ правило внесенія правительствомъ финансовыхъ законопроектовъ обязательно въ нижнюю палату;

---

*) Такъ какъ утвержденіе росписи включаетъ санкцію монарха, то отказъ или задержка въ послѣдней также можетъ вызывать возстановленіе дѣйствія предшествовавшей росписи; *Шалъ* (le Parlement russe) правильно указываетъ, что правительство этимъ простымъ путемъ можетъ обходить участіе думы въ утвержденіи росписи.

**) Подробнѣе о порядкѣ опредѣленія «номеровъ», см. *Яснопольскій*, Право 1909 г., № 6.

на практикѣ однако этотъ принципъ единовременнаго внесенія росписи въ обѣ палаты не имѣетъ большого значенія, такъ какъ самый порядокъ разсмотрѣнія росписи предполагаетъ (послѣ ея внесенія) разсмотрѣніе ея сначала въ думѣ, а затѣмъ уже въ совѣтѣ (ст. 1 правилъ 8 марта) *); въ совѣтѣ могутъ, слѣдовательно, происходить до поступленія росписи изъ думы только предварительныя работы (напр., въ комиссіяхъ)**); практически, стало быть, пріоритетъ думы все же существуетъ ***). Законъ указываетъ, что роспись должна вотироваться палатами по «номерамъ» (или параграфамъ). Правила 8 марта предусматриваютъ особо порядокъ установленія кредитовъ, по коимъ не состоится соглашенія обѣихъ палатъ; въ такихъ случаяхъ сначала должны быть примѣнены всѣ обычныя средства (напр. согласительныя комиссіи), если же таковыя не помогутъ, то «вызвавшій разномысліе кредитъ вносится въ роспись въ цифрѣ назначенія послѣдней установленной росписи; если однако оба установленія (палаты) согласны увеличить или уменьшить это назначеніе и разномысліе сводится лишь къ цифрѣ его увеличенія или уменьшенія, то принимается цифра, ближайшая къ назначенію послѣдней росписи» (ст. 13); мы находимъ здѣсь ту же тенденцію правительства оградить себя отъ возможности отказа въ кредитахъ.

Изъ общаго числа доходовъ и расходовъ законодатель выдѣлилъ нѣкоторыя категоріи, по отношенію къ которымъ установлены еще гораздо большія ограниченія парламента. Сюда входятъ двѣ группы: расходы, которые вовсе не подлежатъ обсужденію законодательныхъ палатъ, и расходы и доходы, которые не могутъ быть ни сокращаемы, ни увеличиваемы;

---

*) Это подтверждаетъ также меморія совѣщанія, вырабатывавшаго правила 8 марта (стр. 4); *Яснопольскій*, Право 1909 г., № 37, ст. 1958.

**) Намъ представляется этотъ порядокъ простымъ недосмотромъ законодателя, а не «бюрократической тенденціей къ единообразію и регламентаціи», какъ думаетъ *Яснопольскій* (Право 1909 г., № 37).

***) Дума зачастую посылала роспись въ совѣтъ по частямъ, что представляется конечно неправильнымъ.

къ первой группѣ принадлежатъ: 1) расходы министерства имп. двора (со всѣми его учрежденіями); 2) расходы по учрежденію имп. фамиліи (ст. 5 правилъ 8 марта); 3) Собственныя Е. В. канцеляріи; 4) канцелярія по принятію прошеній и 5) «расходы, не предусмотрѣнные смѣтами, на экстренныя въ теченіе года надобности» [(ст. 6), бывшій такъ наз. десятимилліонный фондъ *)]; по отношенію ко всѣмъ этимъ расходамъ установлено, что законодательныя палаты ихъ вовсе не могутъ касаться, посколько не будетъ испрашиваться превышенія кредитовъ, установленныхъ 29 декабря 1905 г.; постановленія касательно расходовъ министерства двора и по учрежденію имп. фамиліи, повторены статьей 115 осн. зак., чѣмъ слѣдовательно устраняется по этимъ вопросамъ законодательная иниціатива думы. Эти расходы такимъ образомъ, абсолютно «забронированы» отъ вмѣшательства думы и не подлежатъ, кромѣ того, провѣркѣ госуд. контроля (ст. 5 правилъ 8 марта; въ министерствѣ двора имѣется собственный контроль). Вторую группу расходовъ и доходовъ, которыхъ законодательныя палаты не могутъ ни увеличивать, ни уменьшать, составляютъ: расходы по государственному кредиту (госуд. долги и обязательства, ст. 7 правилъ и ст. 114 осн. зак.); 2) доходы и расходы, «которые внесены въ проектъ росписи на основаніи дѣйствующихъ законовъ, положеній, штатовъ, расписаній, а также Выс. повелѣній, въ порядкѣ верховнаго управленія послѣдовавшихъ» (ст. 9 правилъ); эти расходы и доходы также забронированы отъ вмѣшательства думы или совѣта, но съ тѣмъ различіемъ, что тогда какъ расходы первой группы вовсе не подлежатъ обсужденію палатъ, расходы и доходы второй группы должны основываться на законномъ титулѣ (законы, штаты, росписанія, Выс. повелѣнія) и палаты имѣютъ право удостовѣряться въ правильности этихъ титуловъ; со времени изданія конституціи, Выс. повелѣнія, какъ акты верховнаго управленія, должны подчиняться требованіямъ законодательныхъ нормъ;

*) Подробнѣе объ исторіи этого фонда см., напр., *Яснопольскій*, Право 1909 г., № 8, ст. 487.

благодаря этому, дума имѣетъ право, удостовѣряясь въ титулѣ подобныхъ доходовъ и расходовъ, провѣрять согласованность Выс. повелѣній, нынѣ издаваемыхъ, съ законами *). Во второй группѣ, такимъ образомъ, оказывается «забронированнымъ» лишь размѣръ кредитовъ, а не ихъ юридическое обоснованіе. Изъ текста указанныхъ статей, кромѣ того слѣдуетъ, что если въ какой-либо росписи забронированные кредиты будутъ уменьшены, то въ слѣдующихъ росписяхъ они могутъ быть вновь возстановлены правительствомъ въ размѣрѣ, установленномъ росписью 29 декабря 1905 г., помимо думы **). Нѣкоторые изъ этихъ кредитовъ могутъ быть секретны; они тогда обозначаются формулой «на извѣстное Е. И. В. употребленіе»; такое огульное ихъ наименованіе нельзя признать конституціоннымъ.

Въ западно-европейскомъ конституціонномъ правѣ прочно установилось понятіе цивильнаго листа короны, какъ расходовъ и кредитовъ, отпускаемыхъ въ личное распоряженіе монарха на его содержаніе; законодательныя палаты обсуждаютъ и устанавливаютъ отдѣльные кредиты цивильнаго листа, имѣя также право контроля ихъ расходованія. Наши же вышеперечисленные забронированные кредиты совершенно не подходятъ подъ понятіе цивильнаго листа, именно потому, что они забронированы отъ обсужденія законодательными палатами. Доходы, на покрытіе подобныхъ расходовъ, большею частью обезпечены съ особыхъ имуществъ.

Основные законы упоминаютъ отдѣльно о государственныхъ долгахъ и займахъ, устанавливая слѣдующія правила:

---

*) Ст. 15 осн. зак. первоначальнаго проекта повторяла то же правило; *Котляревскій*, Юр. предпосылки, стр. 83, примѣч. 1. Практически эта группа расходовъ сводится къ расходамъ, вызываемымъ личными ассигнованіями (по Выс. повелѣнію) равныхъ суммъ, пенсій, арендъ, пособій и т. п. (см. возраженія гр. *П. М. Толстого* на докладъ Яснопольскаго, Труды Петр. Юр. общ., т. V); если бы эти кредиты не были забронированы, они весьма скоро исчезли бы изъ нашего бюджета.

**) *Лазаревскій*, Курсъ 1913, стр. 642; *Яснопольскій*, Право 1909 г., № 8, ст. 482.

время и условія совершенія займовъ опредѣляются въ порядкѣ верховнаго управленія (ст. 118), разрѣшеніе же займовъ происходитъ либо законодательнымъ порядкомъ, либо единолично монархомъ (ст. 118); послѣднее можетъ имѣть мѣсто либо, когда не утверждена палатами госуд. роспись (ст. 116), либо для покрытія расходовъ военнаго времени и для приготовленія къ войнѣ (ст. 117). Единоличное распоряженіе монарха въ порядкѣ ст. 116 обезпечиваетъ правительству свободу дѣйствія на случай отказа палатъ утвердить госуд. роспись *); если расходы даннаго года невозможно покрыть предусмотрѣнными въ предшествовавшемъ году доходами, правительство можетъ прибѣгнуть къ заключенію безъ участія палатъ, госуд. займа. Порядокъ заключенія займовъ для военнаго времени также имѣетъ въ виду обезпечить правительству свободу отъ смѣтныхъ ограниченій. Смѣтныя правила 8 марта, кромѣ того, предусматриваютъ случай «неотложной надобности» (ст. 17), когда можетъ быть открываемъ спѣшный кредитъ по постановленію совѣта министровъ; но послѣдній долженъ затѣмъ представить палатамъ оправданіе сего; здѣсь подразумѣваются экстренныя надобности, *кромѣ* надобностей военнаго времени. Та же ст. 17 упоминаетъ о расходахъ «требующихъ тайны»; правительство обязано представлять думѣ «по мииованіи надобности въ сохраненіи тайны» объясненія по поводу такихъ кредитовъ.

Расходы по госуд. кредиту также забронированы, согласно ст. 114 осн. зак., чѣмъ исключается одновременно законодательный починъ думы (также ст. 7 правилъ 8 марта, продолж. 1908 г.).

Ст. 31, п. 3, учрежденія гос. думы упоминаетъ, въ числѣ прочихъ, объ одной очень важной функціи палаты, а именно о правѣ разсмотрѣнія отчетовъ госуд. контроля по исполненію госуд. росписи. Это право является въ конституціонномъ государствѣ естественнымъ дополненіемъ участія народныхъ представителей въ установленіи государственнаго бюджета; народные представители должны быть освѣдомлены о томъ, *какъ* исполнены тѣ указанія, *какъ* осуществлены тѣ нормы, которыя

*) Такой нормы не знаетъ ни одна зап.-европейская конституція.

были заложены парламентомъ въ основаніе данной росписи, уклонились ли, въ какой степени и по какимъ причинамъ, правительственные органы отъ точнаго исполненія предначертаній бюджета. Кромѣ этого, разсмотрѣніе отчетовъ госуд. контроля преслѣдуетъ и другую цѣль: этимъ путемъ палаты могутъ провѣрить правильность ихъ собственныхъ предположеній, плановъ и указаній, такъ какъ отчетъ объ исполненіи росписи долженъ давать имъ матеріалъ не только касательно осуществленія предначертаній, но и относительно остатковъ, недостатка, неправильностей ассигнованій кредитовъ; палаты могутъ ошибиться въ оцѣнкѣ практическихъ слѣдствій своихъ теоретическихъ соображеній; отчетъ объ исполненіи росписи дастъ имъ въ такихъ случаяхъ необходимую картину дѣйствительности. При обсужденіи слѣдующихъ росписей, эти указанія практики, возможныхъ дефектовъ и недосмотровъ, всегда должны играть выдающуюся роль, направляя и исправляя дѣятельность законодательныхъ палатъ.

Наконецъ, необходимо упомянуть, что постановленія, касающіяся госуд. росписи, вовсе не упоминаютъ о налогахъ и пошлинахъ *). Мы находимъ только одно косвенное указаніе въ ст. 71 осн. зак., гдѣ сказано, что «россійскіе подданные обязаны платить установленные закономъ налоги и пошлины, а также отбывать повинности согласно постановленіямъ закона». Этого однако вполнѣ достаточно для прочнаго обоснованія, въ связи съ общимъ порядкомъ разсмотрѣнія госуд. росписи, того принципа, согласно коему подати, налоги и пошлины могутъ взиматься только по постановленію закона; слова «установленные закономъ налоги и пошлины» совершенно ясно опредѣляютъ это начало; кромѣ того въ законѣ нигдѣ не имѣется указанія на возможность какихъ-либо исключеній изъ этого постановленія, которыя давали бы правительству право устанавливать какія-либо

*) Въ литературѣ по этому поводу существуетъ споръ, является ли этотъ пропускъ сознательнымъ или простымъ недосмотромъ; мы склоняемся скорѣе къ принятію второго предположенія.

финансовыя повинности помимо участія законодательныхъ органовъ. Налоги и пошлины могутъ быть устанавливаемы, стало быть, исключительно одною законодательною властью.

Внѣшній порядокъ составленія бюджета слѣдующій: отдѣльныя министерства и вѣдомства обязаны вносить свои смѣты въ госуд. думу къ 1 сентября (для нѣкоторыхъ изъ нихъ сдѣланы исключенія, п. I указа 8 марта); проектъ общей росписи вносится въ палаты къ 1 октября; послѣднія могутъ избрать особыя комиссіи для разсмотрѣнія смѣтъ и росписи. Дума должна кончить разсмотрѣніе росписи къ 1 декабря (ст. 11), которая затѣмъ передается совѣту. При возникновеніи разногласій между палатами, кредиты, вызвавшіе разногласіе, передаются на разсмотрѣніе согласительной комиссіи (12—13 правилъ 8 марта); при невозможности устраненія разногласія въ комиссіи, возстановляется кредитъ предшествовавшей росписи. При неутвержденіи смѣты къ началу смѣтнаго періода, остается въ силѣ роспись минувшаго года, дѣйствуя по частямъ, въ размѣрѣ двѣнадцатой доли, опредѣляемой совѣтомъ министровъ; если при этомъ потребуются срочныя ассигнованія, совѣтъ министровъ можетъ открывать сверхсмѣтные кредиты порядкомъ ст. 17 правилъ 8 марта.

УЧАСТІЕ ПАРЛАМЕНТА ВЪ УПРАВЛЕНІИ.

ПАРЛАМЕНТАРИЗМЪ.

А. С. Алексѣевъ, Безотвѣтственность монарха и отвѣтственность правительства, 1907 г.; *К. Н. Соколовъ*, Парламентаризмъ, 1912 г.; Dupriez, Les Ministres dans les principaux pays; *L. Lowell*, Governments and political parties in Western Europe.

49. Второю основною функціей парламента, стоящею рядомъ съ законодательной, а политически часто даже главенствующей, является участіе его въ управленіи, посредствомъ контроля правительства и народа за администраціей. Исторически однако эта вторая функція развилась значительно позднѣе законодательной; можно даже сказать, что она окрѣпла и окончательно обосновалась лишь въ позднѣйшее время, въ современномъ правовомъ государствѣ; чѣмъ менѣе государство демократично и чѣмъ менѣе оно ушло отъ институтовъ стараго режима, тѣмъ незначительнѣе участіе парламента въ указанномъ контролѣ административной власти; благодаря этому, по названному контролю можно даже судить о политическомъ развитіи государства. Было время, въ эпоху появленія зачатковъ конституціонализма, когда такое участіе парламента въ управленіи считалось даже весьма вреднымъ и противорѣчащимъ идеалу раздѣленія властей, согласно которому у парламента должна была быть лишь одна законодательная власть; строгое раздѣленіе властей, однако,

никогда и нигдѣ не удавалось по той простой причинѣ; что народныхъ представителей невозможно было удержать отъ стремленія къ ознакомленію съ порядкомъ и подробностями осуществленія устанавливаемыхъ ими законовъ; депутатовъ не могло удовлетворять одно законодательствованіе, безъ пріобрѣтенія свѣдѣній о томъ, какъ данные законы исполняются прочими органами государственной власти. Первоначально подобное стремленіе парламентовъ естественно встрѣчало упорное противодѣйствіе; теоретики-государствовѣды отрицали за ними подобное право, а практики-политическіе дѣятели лишали ихъ средствъ къ осуществленію такого права контроля. Съ теченіемъ времени, однако, пришлось уступать, вслѣдствіе чего начала слагаться новая существеннѣйшая функція парламентовъ, ихъ участіе въ управленіи.

Современное конституціонное право выработало цѣлый арсеналъ средствъ для успѣшнаго осуществленія парламентомъ этой важной функціи; первое же мѣсто среди нихъ принадлежитъ институтамъ п а р л а м е н т а р и з м а и и н т е р п е л л я ц і й.

Чѣмъ прочнѣе обосновывалась названная функція, тѣмъ крѣпче становилась связь между парламентомъ и правительствомъ; въ правовомъ государствѣ парламентъ и правительство, благодаря именно такому взаимодѣйствію, уже не являются двумя противуположными враждебными силами, стремящимися во что бы то ни стало побороть или обезсилить противника; наоборотъ, они работаютъ во взаимномъ содѣйствіи и постоянной кооперації.

Лучшимъ примѣромъ въ этомъ отношеніи служитъ Англія, гдѣ формы участія парламента въ управленіи установились наиболѣе прочно.

Сущность п а р л а м е н т а р и з м а, заключается въ зависимости правительства отъ довѣрія, оказываемаго ему нижней законодательной палатой. Современныя конституціонныя государства можно раздѣлить на двѣ группы, государствъ съ парламентаризмомъ и безъ онаго; вторыя принято называть дуалистическими; терминъ этотъ характерно описываетъ суще-

ствованіе въ такихъ государствахъ двухъ взаимно противуположныхъ силъ, парламента, съ одной стороны, и главы государства и министровъ, съ другой; силы эти, при этомъ находятся въ постоянной и упорной борьбѣ. Существованіе постоянной борьбы въ дуалистическомъ государствѣ явно указываетъ на его преходящее значеніе и характеръ временнаго компромисса *); наиболѣе яркимъ примѣромъ такого государства является Пруссія. Въ дуалистическомъ государствѣ глава государства выбираетъ министровъ по своему усмотрѣнію, въ парламентарныхъ же, онъ обязанъ ихъ брать изъ той политической партіи, которая имѣетъ большинство въ нижней палатѣ парламента; изъ этого вытекаетъ слѣдствіе: какъ только данная партія теряетъ свое большинство, должно мѣняться и министерство, въ дуалистическихъ же государствахъ министерство остается у власти независимо отъ перемѣны въ составѣ нижней палаты, въ зависимости лишь отъ усмотрѣнія главы государства.

Система парламентаризма является надежнѣйшей гарантіей объединенія министерства въ однородное цѣлое; подобнаго единства не можетъ обезпечивать дуалистическая форма государственнаго строя.

Обязанность министерства парламентарнаго государства выходить въ отставку при потерѣ большинства въ нижней палатѣ принято называть не совсѣмъ правильнымъ терминомъ парламентарной или политической отвѣтственности. Въ отличіе отъ судебной отвѣтственности, когда министръ отвѣчаетъ за закономѣрность своихъ актовъ, отвѣтственность парламентарная имѣетъ въ виду цѣлесообразность дѣйствій министерства; тогда какъ въ первомъ случаѣ обыкновенно отвѣчаетъ одинъ какой-либо министръ, нарушившій законъ, во второмъ отвѣтственность падаетъ почти всегда на все министерство, какъ единое цѣлое, обязанное передъ нижней палатой извѣстной политической программой.

---

*) Подробнѣе см. статьи *В. Гессена* и *Н. Лазаревскаго* въ сборникахъ Политическій строй современнаго государства, т. I, и Конституціонное государство.

Какъ правильно говоритъ проф. Алексѣевъ*), политическая отвѣтственность является могучимъ орудіемъ, которымъ парламентъ можетъ пользоваться для участія въ управленіи государствомъ, осуществляя въ правительственной дѣятельности политическія требованія и общественные запросы даннаго народа. Парламентъ въ правовомъ государствѣ долженъ чутко отражать стремленія и интересы народа; послѣдній же этимъ получаетъ возможность воздѣйствія на правительство, заставляя его постоянно прислушиваться къ своимъ требованіямъ. Именно на этомъ основана идея выраженія довѣрія народными представителями правительству, заботящемуся о народныхъ интересахъ и считающемуся съ народными требованіями, и наоборотъ, выраженія недовѣрія тому министерству, которое не будетъ считаться съ политическими требованіями даннаго времени; при проявленіи нижней палатой недовѣрія (голосованіемъ, резолюціей и т. п.), парламентарное министерство теряетъ возможность совмѣстной работы съ даннымъ парламентомъ; выходомъ изъ подобнаго положенія можетъ быть либо отставка кабинета и замѣна его новымъ, соотвѣтственно новому большинству нижней палаты, либо же роспускъ парламента; послѣдній справедливо называется въ такихъ случаяхъ апелляціей къ народу; правительство прибѣгаетъ къ этому средству, когда имѣетъ основанія предполагать, что выборы въ новый парламентъ возстановятъ утерянную имъ поддержку нижней палаты; въ исключительно важныхъ случаяхъ министерству всегда выгодно опредѣлять такимъ способомъ отношеніе народа къ его политикѣ или къ какой-либо законодательной мѣрѣ и реформѣ; если и новые выборы дадутъ враждебное министерству большинство въ нижней палатѣ, ему ничего не остается тогда, какъ подать въ отставку и передать власть новому кабинету, соотвѣтствующему новому большинству нижней палаты.

Отношеніе верхней палаты къ министерству (ея вотумъ

---

*) Безотвѣтственность монарха и отвѣтственность правительства (Москва 1907), стр. 66.

недовѣрія, резолюціи порицанія и т. п.) не вызываетъ указанныхъ послѣдствій; недовѣріе верхней палаты не заставляетъ министерства уходить въ отставку (за очень рѣдкими исключеніями); объясняется же это историческимъ развитіемъ положенія верхнихъ палатъ, которыя обыкновенно не представляютъ собой широкихъ слоевъ населенія и не могутъ поэтому выражать народныхъ нуждъ.

Само собой понятно, что парламентаризмъ устанавливаетъ политическое преобладаніе парламента, даетъ ему, другими словами, возможность руководить политикой государственной власти. Въ этомъ именно состоитъ цѣль даннаго института, объединеніе же имъ политики правительства устраняетъ возможность личной политики какого-либо министра, такъ какъ прочіе его коллеги въ равной мѣрѣ политически отвѣтственны передъ нижней палатой; такое объединенное и солидарное министерство обыкновенно обозначается терминомъ к а б и н е т ъ, хотя слову этому нельзя придавать юридическаго значенія. Чѣмъ прочнѣе установился въ государствѣ парламентаризмъ, тѣмъ болѣе солидарны его министерства. Глава государства обычно лично призываетъ къ власти лишь одного премьера, предоставляя ему сформировать свой кабинетъ выборомъ отдѣльныхъ министровъ, которыхъ глава государства, затѣмъ, назначаетъ на должность.

Интересно отмѣтить, что нѣкоторыя конституціи не упоминаютъ вовсе о парламентаризмѣ, который существуетъ какъ бы помимо нихъ, установившись путемъ обычая. Таково положеніе этого института въ Англіи и во всѣхъ ея колоніяхъ*).

Основное значеніе парламентаризма заключается въ томъ, что имъ устанавливается прочная и живая связь правительства не только съ парламентомъ, но и непосредственно съ народомъ, получающимъ этимъ прекрасное средство руководства политикой правительственной власти и осуществленія послѣдней народныхъ нуждъ и потребностей. По вѣрному опредѣленію

---

*) Подробнѣе см. *мой* трудъ Авт. колоніи Великобританіи, 1914 г.

К. Соколова*), парламентаризмъ обезпечиваетъ необходимость непрестаннаго согласія между политикой правительства и требованіями и стремленіями парламента.

Парламентаризмъ имѣетъ одно очень важное слѣдствіе: имъ устанавливается полная зависимость главы государства отъ министерства, скрѣпляющаго и одобряющаго абсолютно всѣ его акты; безъ министерства глава государства не можетъ ступить шага въ парламентарномъ государствѣ (кто бы онъ ни былъ, монархъ или президентъ); разъ министры солидарно отвѣтственны передъ нижней палатой за всю политику государственной власти, они должны скрѣплять всякій актъ главы государства, чѣмъ и опредѣляется ихъ политическая отвѣтственность; глава же государства не можетъ совершать какого-либо акта помимо согласія министровъ.

Нормы, регулирующія функціонированіе парламентаризма, носятъ несомнѣнно юридическій характеръ и въ правовомъ отношеніи связываютъ и обязываютъ государственную власть**).

Практика парламентаризма основана на дѣятельности политическихъ партій ***), которыя, благодаря ему, играютъ выдающуюся роль въ опредѣленіи, кристаллизаціи и осуществленіи народныхъ нуждъ и интересовъ. Смѣна министерствъ, выраженіе имъ довѣрія или недовѣрія, порицанія или одобренія и т. д., все это происходитъ путемъ партійныхъ комбинацій, борьбы, работы, дѣятельности.

Въ Россіи парламентаризма не существуетъ, благодаря чему нашъ государственный строй долженъ быть характеризованъ какъ д у а л и с т и ч е с к а я м о н а р х і я.

---

*) Парламентаризмъ, стр. 178.

**) Германскіе государствовѣды это часто отрицаютъ, считая парламентаризмъ политическимъ, а не юридическимъ институтомъ.

***) Подробнѣе см. напр. M. Ostrogorski, La Démocratie et les parties politiques, Paris 1912.

ПРАВО ИНТЕРПЕЛЛЯЦІЙ.

В. Набоковъ, Право интерпелляціи, докладъ 14 марта 1910 г., Труды С.-Пб. Юрид. общ., т. III, 1910 г.; *J. Hatschek*, Das Interpellationsrecht, 1909; *H. Rosegger*, Das parlam. Interpellationsrecht, 1907 (есть русскій переводъ); *Л. Неmановъ*, Право запросовъ въ III Думѣ, Право 1910 г., № 1 и 2.

50. Другимъ средствомъ участія парламента въ управленіи является право интерпелляціи, которымъ законодательнымъ палатамъ дается возможность ознакомленія съ извѣстною сферой правительственной дѣятельности или однимъ какимъ-либо вопросомъ, а вмѣстѣ съ тѣмъ критики, одобренія или порицанія, политики министерства.

Право интерпелляціи можетъ осуществляться двумя способами: простыми вопросами и интерпелляціями въ собственномъ смыслѣ слова. Въ первомъ случаѣ преслѣдуются однѣ освѣдомительныя цѣли: депутатъ ставитъ министру вопросъ (на который тотъ можетъ иногда даже не отвѣтить), не подлежащій затѣмъ обсужденію палаты (говорить при этомъ обычно могутъ только поставившій вопросъ депутатъ и заинтересованный министръ); не выносится по его поводу и какихъ-либо резолюцій. При интерпелляціи, наоборотъ, всегда имѣютъ мѣсто дебаты, при чемъ палатѣ предоставляется выносить тѣ или другія резолюціи; въ таковыхъ обыкновенно основнымъ элементомъ является выраженіе палатой довѣрія или недовѣрія министерству или министру въ такъ называемомъ «переходѣ къ порядку дня» или «къ очереднымъ дѣламъ». Начинается интерпелляція также съ вопроса министру или кабинету, который затѣмъ развивается въ подробное изслѣдованіе и обсужденіе дѣйствій заинтересованнаго министра или политики всего министерства; благодаря этому, интерпелляціи чаще всего служатъ поводомъ и средствомъ выраженія министерству довѣрія или недовѣрія. Интерпелляціи допускаются не только въ парламентарныхъ, но и въ дуалистическихъ государствахъ, съ тѣмъ лишь различіемъ, что выносимыя по ихъ поводу резолюціи палатъ (напр. съ вы-

раженіемъ недовѣрія) не вызываютъ обязательно отставки министра или кабинета; положеніе послѣднихъ не зависитъ отъ воли парламента; глава государства можетъ оставлять ихъ у власти независимо отъ отношенія къ нимъ парламента. Такимъ образомъ, въ дуалистическихъ государствахъ интерпелляція болѣе стѣснена въ своихъ послѣдствіяхъ, не вліяя непосредственно на положеніе министровъ. Тѣмъ не менѣе и въ дуалистическихъ государствахъ нельзя отрицать за ней очень крупнаго политическаго значенія; интерпелляціонные дебаты, предавая гласности подробности дѣйствій и политики министровъ, должны, въ силу необходимости, вліять на правительственную дѣятельность. Размѣръ этого вліянія весьма различенъ въ различныхъ государствахъ; въ парламентарныхъ государствахъ онъ очень великъ, въ дуалистическихъ онъ можетъ быть сильно сокращенъ; однако, совершенно уничтоженнымъ онъ быть не можетъ; гласность и публичность интерпелляцій, какъ бы сокращена ни была юридическая сфера ихъ вліянія, неизбѣжно должна оказывать свое воздѣйствіе на политику министровъ.

Обязывая министровъ въ той или другой мѣрѣ давать отвѣты на интерпелляціи и освѣдомлять палаты о своей дѣятельности, всѣ конституціи, однако, предоставляютъ имъ извѣстныя гарантіи, въ видѣ напр. установленія сроковъ обсужденія интерпелляціи или отвѣтовъ, права лично выступать въ палатахъ въ защиту своихъ дѣйствій или политики, права принимать участіе въ преніяхъ, даже если данный министръ не принадлежитъ къ составу палаты. Иногда существуютъ и другія ограниченія права интерпелляцій, какъ напр., требованіе подписи подъ интерпелляціей извѣстнаго минимальнаго числа членовъ палаты (тогда какъ вопросы могутъ дѣлаться однимъ членомъ), обсужденія интерпелляцій лишь въ извѣстные дни и съ ограниченіемъ времени для преній (какъ общихъ, такъ и личныхъ выступленій) и т. п. Всѣ эти нормы устанавливаются обычно въ наказахъ законодательныхъ палатъ, конституціи же довольствуются лишь опредѣленіемъ общихъ принциповъ.

Наше право признаетъ право интерпелляцій, притомъ въ

обоихъ видахъ, вопросовъ и интерпелляцій въ собственномъ смыслѣ. Манифестъ 17 октября 1905 г. установилъ общій принципъ (п. 3), согласно коему выборнымъ отъ народа должна быть «обезпечена возможность дѣйствительнаго участія въ надзорѣ за законом'рностью дѣйствій поставленныхъ отъ Насъ (т.-е. Государя) властей»; этимъ, слѣдовательно, опредѣляется указанная нами вторая основная функція парламента: рядомъ съ законодательствованіемъ онъ долженъ участвовать въ управленіи; но тутъ-же устанавливается и нѣкоторое ограниченіе этого участія: здѣсь нѣтъ рѣчи о парламентаризмѣ, участіе должно осуществляться лишь въ формѣ контроля законом'рности управленія (а не его цѣлесообразности); русскій парламентъ не можетъ участвовать въ установленіи политическихъ директивъ для правительства, надзоръ же за законом'рностью долженъ осуществляться правомъ интерпелляцій.

Обѣщаніе манифеста 17 октября было воплощено въ учрежденія г. думы и г. совѣта. Право предложенія вопросовъ установлено статьей 40 учр. г. думы, согласно коей гос. дума «можетъ обращаться къ министрамъ и главноуправляющимъ отдѣльными частями за разъясненіями, непосредственно касающимися разсматриваемыхъ ею дѣлъ»; здѣсь имѣется въ виду необходимость освѣдомленія думы въ подробностяхъ ею разсматриваемыхъ дѣлъ, сообщеніе ей свѣдѣній, справокъ, матеріаловъ и т. п., но никоимъ образомъ не общеполитическихъ вопросовъ; такъ, дума не можетъ напр. запросить министра какова его политика или каковы его намѣренія по какому-нибудь вопросу; она не можетъ обращаться къ министру ex abrupto (какъ часто бываетъ въ западныхъ парламентахъ) съ вопросомъ о чемъ-либо; необходимо, чтобы вопросъ касался дѣла, уже начатаго разсмотрѣніемъ и только его *). Кромѣ того, та же ст. 40 даетъ

*) Практика III Думы знаетъ нѣсколько примѣровъ отказа министровъ въ сообщеніи свѣдѣній на основаніи отсутствія требуемой закономъ связи вопроса съ разсматриваемыми думой дѣлами. См. обзоръ дѣятельности гос. думы III созыва, т. I, стр. 94, 96, 132, 134, 447, 453, 459, 483, 507.

министру право отказать въ сообщеніи думѣ разъясненій «по такимъ предметамъ, кои по соображеніямъ государственнаго порядка, не подлежатъ оглашенію», судьей-же въ данномъ случаѣ является самъ министръ и никакой провѣрки его отказа не допускается; министръ даже не обязанъ мотивировать свой отказъ—достаточно голой ссылки на «соображенія государственнаго порядка», терминъ весьма неопредѣленный и очень растяжимый. Самый порядокъ предъявленія вопросовъ установленъ наказомъ IV думы въ §§ 106 и 107 (§§ 100 и 101 нак. III д.); заявленія объ обращеніи къ министрамъ въ порядкѣ ст. 40 учр. гос. думы вносятся либо комиссіями, нашедшими къ тому поводъ, либо членами думы, за подписью не менѣе 30 чел. (въ отличіе отъ Запада, гдѣ вопросы могутъ предъявляться и однимъ членомъ); дума должна «принять» или санкціонировать вопросъ, который затѣмъ и предлагается данному министру. Въ виду важнаго политическаго значенія этого института, въ общемъ мало-опаснаго для министерской политики, можно пожалѣть, что думѣ не предоставлено болѣе широкой и легкой возможности освѣдомляться о дѣятельности правительства.

Право интерпелляцій въ собственномъ смыслѣ слова именуется русскимъ закономъ п р а в о м ъ з а п р о с о в ъ *); оно установлено статьей 33 учр. гос. думы въ слѣдующемъ видѣ: «гос. дума можетъ обращаться къ министрамъ и главноуправляющимъ отдѣльными частями, подчиненнымъ по закону правитель. сенату, съ запросами по поводу такихъ, послѣдовавшихъ съ ихъ стороны или подвѣдомственныхъ имъ лицъ и установленій, дѣйствій, кои представляются незакономѣрными»; подробности же порядка предъявленія запросовъ установлены въ ст. 58—60 учр. г. д. и § 108—113 наказа 1914 г. (§§ 102—104 нак. III д.).

Первое, что бросается въ глаза при чтеніи ст. 33, это ограниченіе запросовъ одними незакономѣрными дѣйствіями административныхъ органовъ; запросы не могутъ касаться цѣлесо-

*) Подробнѣе объ исторіи соотвѣтствующихъ статей учр. г. д. см. напр. докладъ *Набокова*, Труды СПб. Юр. Общ., т. III.

образности дѣйствій министровъ или ихъ подчиненныхъ; законодатель весьма тщательно обставилъ это ограниченіе, ограждая имъ полную независимость административной власти отъ законодательныхъ палатъ; для предъявленія запроса требуется, слѣдовательно, нарушеніе какимъ-либо органомъ закона. Второе ограниченіе, вводимое ст. 33, касается опредѣленія тѣхъ органовъ, по поводу дѣйствій коихъ запросы могутъ предъявляться; таковыми являются лишь министры и главноуправляющіе отдѣльными частями, «подчиненные по закону прав. сенату»; къ прочимъ, не подчиненнымъ сенату, органамъ запросы, стало быть, предъявляться не могутъ; таковыми являются, во-1-хъ, гос. совѣтъ и гос. дума, съ ихъ канцеляріями, а во-2-хъ, органы, особо изъятые изъ подчиненія сенату, какъ-то: министерство двора, со всѣми его учрежденіями, вѣдомство учрежденій имп. Маріи и секретаріатъ монарха (Собственныя Е. В. канцеляріи, канцелярія по принятію прошеній). De lege ferenda можно здѣсь отмѣтить, что нѣкоторые органы должны были бы быть подведены подъ общую категорію органовъ, по поводу дѣйствій коихъ запросы могутъ предъявляться; таковыми напр. являются учрежденія вѣдомства имп. Маріи; нѣтъ абсолютно никакихъ основаній къ выдѣленію ихъ изъ-подъ подчиненія сената, а также и изъ-подъ контроля парламента; самое нахожденіе ихъ въ группѣ Собственныхъ Е. В. канцелярій есть анахронизмъ, пережитокъ, объясняемый лишь исторически; но для подчиненія ихъ контролю сената и парламента конечно требуется измѣненіе соотвѣтствующихъ законовъ.

Сомнѣнія и конфликты уже не разъ вызывалъ, однако, другой вопросъ, о положеніи совѣта министровъ. Подчинена ли его дѣятельность контролю сената и парламента? Въ законѣ прямого отвѣта на этотъ вопросъ мы не находимъ, правительство же постоянно настаивало на отрицательномъ отвѣтѣ, безъ достаточнаго впрочемъ его обоснованія. Дореформенный совѣтъ министровъ былъ изъятъ изъ-подъ подчиненія сенату статьями 1 и 4, учр. сов. мин., въ которыхъ ясно указывалось, что совѣтъ есть лишь особая форма обсужденія и рѣшенія дѣлъ самимъ монархомъ; самостоятельной власти

совѣтъ не имѣлъ; по существу своего учрежденія не имѣлъ такой власти и комитетъ министровъ, такъ какъ положенія его нуждались въ Высочайшемъ утвержденіи; всякій актъ совѣта или комитета считался актомъ самого монарха, чѣмъ и устранялась возможность сенатскаго надзора. Положеніе дѣлъ радикальнымъ образомъ измѣнилось въ настоящее время; совѣтъ министровъ теперь является самостоятельнымъ учрежденіемъ, съ рѣшительною властью, а не совѣщательнымъ органомъ при монархѣ; ст. 122 осн. зак. при этомъ совершенно опредѣленно указываетъ, что совѣтъ министровъ есть учрежденіе подзаконное, а ст. 123 возлагаетъ на него отвѣтственность предъ государемъ за общій ходъ государственнаго управленія. Послѣдняя статья устраняетъ какую-либо политическую отвѣтственность правительства передъ парламентомъ, каковую законодатель особенно избѣгалъ, но она нисколько не колеблетъ отвѣтственности за законномѣрность дѣйствій совѣта министровъ. Вслѣдствіе этого нѣтъ абсолютно никакихъ законныхъ основаній къ изъятію совѣта изъ-подъ контроля законности его дѣйствій какъ сената, такъ и парламента. Существуютъ однако вѣскія политическія соображенія, заставляющія правительство уклоняться отъ этого контроля *). Еще меньше законныхъ основаній существуетъ къ выдѣленію въ особое положеніе предсѣдателя и канцеляріи совѣта министровъ; первый является органомъ, имѣющимъ рѣшающую, но подзаконную власть, вторая же входитъ въ составъ совѣта, какъ правительственнаго учрежденія.

На практикѣ вопросъ у насъ рѣшался весьма разнообразно, смотря по политической конъюнктурѣ даннаго момента. На предъявленные первой думой запросы на имя предсѣдателя совѣта министровъ послѣдній отвѣчалъ лишь письменно **);

---

*) Иной вопросъ, конечно, насколько сенатъ былъ бы въ состояніи осуществлять подобный надзоръ; отсутствіе у него самостоятельности и зависимость перваго департамента отъ министра юстиціи мѣшали бы въ сильной мѣрѣ успѣшности его контроля. Но соображенія эти нисколько не касаются гос. думы, равно и существа вопроса.

**) Подробнѣе см. *Лазаревскій* Курсъ 1913 г., стр. 659, вып. 1, равно стен. отчеты гос. думы.

на запросы второй и третьей думы онъ отвѣчалъ лично, при чемъ пользовался случаемъ, чтобы излагать даже общіе планы правительства (напр. по запросу о Финляндіи). Въ 4 сессію III думы Столыпинъ выступилъ однако съ новой теоріей, признававшей возможность предъявленія запросовъ предсѣдателю совѣта министровъ, но отрицавшей право предъявленія ихъ къ самому совѣту; обоснована же эта теорія была неподчиненіемъ совѣта сенату, что, какъ мы видѣли, совершенно неправильно. Съ того момента правительство упорно держалось этой отрицательной точки зрѣнія, несмотря на то, что обѣ законодательныя палаты не согласились съ его теоріей, пока, наконецъ, въ 1914 г. не былъ сдѣланъ дальнѣйшій шагъ въ направленіи отрицанія возможности предъявленія запросовъ даже къ самому предсѣдателю совѣта министровъ; эта послѣдняя точка зрѣнія, пожалуй, нѣсколько болѣе логична, но въ той же мѣрѣ неправильна и несогласна съ дѣйствующими законами; конфликтъ весны 1914 г. выяснилъ все политическое значеніе даннаго вопроса, направленное на полное устраненіе контроля закономѣрности актовъ совѣта министровъ, какъ со стороны сената, такъ и со стороны парламента.

Порядокъ предъявленія запросовъ опредѣляется въ нашемъ правѣ слѣдующимъ образомъ: согласно ст. 58 учр. гос. думы, запросъ предъявляется въ письменной формѣ предсѣдателю думы, за подписью не менѣе 30 членовъ; заявленіе о запросѣ докладывается предсѣдателемъ общему собранію и передается, затѣмъ, въ комиссію по запросамъ (§ 109 наказа 1914 г.); при внесеніи запроса можетъ быть заявлена спѣшность или предложеніе о назначеніи опредѣленнаго срока для доклада комиссіи (§§ 109 и 110); передъ обсужденіемъ спѣшнаго запроса предсѣдатель спрашиваетъ думу, не желаетъ ли она принять запросъ безъ преній; при спѣшномъ порядкѣ запросъ сразу же обсуждается думой; если же предложеніе о спѣшности отвергается, то запросъ передается въ комиссію (§ 112—113); всѣ доклады по запросамъ разсматриваются въ общемъ собраніи по ихъ отпечатаніи (§ 114). Затѣмъ, если запросъ принимается думой, министру предоставляется дать на него отвѣтъ въ мѣсяч-

ный срокъ; отвѣтъ можетъ состоять либо въ сообщеніи надлежащихъ свѣдѣній и разъясненій, либо въ извѣщеніи о причинахъ, по коимъ министръ лишенъ возможности сообщить требуемыя свѣдѣнія и разъясненія (ст. 59 учр. г. д.). Отвѣтъ министра вновь обсуждается думой, которой дано право, большинствомъ двухъ третей ея членовъ признать объясненія министра неудовлетворительными (ст. 60, учр. г. д.); здѣсь слѣдуетъ отмѣтить, что согласно ст. 60 требуется $^2/_3$ всѣхъ членовъ, а не присутствующихъ въ данномъ засѣданіи, что чрезвычайно затрудняетъ принятіе порицательныхъ вотумовъ или резолюцій. Если объясненія министра признаны неудовлетворительными, дѣло представляется предсѣдателемъ гос. совѣта на Выс. благовоззрѣніе (ст. 60 учр. г. д.). Это послѣднее постановленіе ничѣмъ не можетъ быть оправдано и не гармонируетъ съ самостоятельнымъ положеніемъ гос. думы; только скрытыми политическими мотивами можно объяснить эти доклады предсѣдателя гос. совѣта, а не предсѣдателя гос. думы *).

Даже въ такомъ урѣзанномъ и сокращенномъ видѣ политическое значеніе права запросовъ огромно; объ этомъ ясно свидѣтельствуетъ исторія этого института у насъ; въ дуалистическихъ государствахъ таковой всегда играетъ большую роль, вслѣдствіе отсутствія другого средства контроля правительства—парламентаризма.

Цѣль права запросовъ заключается въ освѣдомленіи парламента о политикѣ министерства и въ контролѣ дѣятельности послѣдняго. Имъ устанавливается способъ участія парламента въ управленіи и создается связь между законодательными и правительственными органами.

Право запросовъ предоставлено и гос. совѣту, хотя политическое значеніе запросовъ гос. совѣта гораздо меньшее, въ сравненіи съ запросами гос. думы. О простыхъ вопросахъ учрежденіе гос. совѣта не упоминаетъ. Право запросовъ совѣта регулируется статьями 44, 57, 58 и 59 его учрежденія въ

---

*) Подробнѣе объ исторіи права запросовъ въ III думѣ см. напр. *Немановъ*, Право 1910 г., № 1 и 2.

совершенно тождественныхъ выраженіяхъ, какъ и въ учрежденіи гос. думы; мы находимъ здѣсь, слѣдовательно, тѣ же ограниченія права запросовъ незакономѣрностью дѣйствій административныхъ органовъ и лишь тѣхъ, кои подчинены правитель. сенату; запросы должны быть подписаны 30 членами и предъявлены въ письменной формѣ (ст. 57); министру предоставленъ мѣсячный срокъ для отвѣта и право отказа въ сообщеніи требуемыхъ свѣдѣній (ст. 58); отвѣты министровъ могутъ быть признаны неудовлетворительными постановленіемъ $^2/_3$ членовъ (ст. 59), вслѣдствіе чего дѣло докладывается предсѣдателемъ гос. совѣта монарху (ст. 59). Подробности порядка внесенія запросовъ въ совѣтъ установлены §§ 42, 82 и 85 наказа гос. совѣта 1907 г.

ДРУГІЕ СПОСОБЫ УЧАСТІЯ ПАРЛАМЕНТА ВЪ УПРАВЛЕНІИ.

51. Другимъ способомъ участія парламента въ управленіи является обсужденіе имъ подробностей и установленіе гос. бюджета. Функція эта весьма тѣсно соприкасается съ законодательной, такъ какъ современные бюджеты, какъ мы видѣли, устанавливаются въ формѣ закона, но обсуждая подробности и притомъ ежегодно, парламентъ имѣетъ превосходную возможность входить во всѣ детали управленія, контролируя и провѣряя дѣйствія правительства и администраціи. Отказывая въ кредитахъ, сокращая ихъ или устанавливая для нихъ точно опредѣленныя цѣли (такъ наз. спеціализація), законодательныя палаты могутъ въ сильной мѣрѣ вліять на политику правительства; способъ этотъ является во всѣхъ государствахъ наиболѣе ранней формой участія парламента въ управленіи; дѣйствительно, при установленіи подробностей бюджета законодательнымъ палатамъ трудно отказать въ возможности контроля правительственной политики, тѣмъ болѣе, что отказъ въ ассиг-

пованіи кредитовъ на ту или другую потребность всегда являлся наилучшимъ средствомъ воздѣйствія на министерство, стоящее у власти. Слѣдуетъ, однако, замѣтить, что данное средство контроля по самому своему существу есть средство контроля государственнаго хозяйства, по преимуществу, экономической, хозяйственной, финансовой политики правительства, и только косвенно вліяетъ на политику общую.

У насъ мы видимъ то же стремленіе законодательныхъ палатъ, въ особенности, конечно, гос. думы, воздѣйствовать на министерскую политику при обсужденіи подробностей гос. росписи; дума при этомъ получаетъ прекрасную возможность высказывать свои сужденія или критику по поводу дѣйствій или политики отдѣльныхъ министерствъ и вѣдомствъ.

Въ парламентарномъ государствѣ устанавливается въ этой области, конечно, гораздо болѣе тѣсное взаимодѣйствіе, вслѣдствіе чего парламентъ можетъ давать непосредственныя директивы не только отдѣльнымъ министрамъ и вѣдомствамъ, но и всей политикѣ объединеннаго парламентаризмомъ кабинета.

Другою формою участія парламента въ управленіи является дѣятельность парламентскихъ комиссій, назначаемыхъ для изслѣдованія какого-либо отдѣльнаго вопроса. Въ Англіи подобныя комиссіи (такъ называемыя Royal Commissions) всегда приносили огромную пользу и неизмѣнно назначаются, какъ только возникаетъ какой-либо вопросъ объ общей законодательной реформѣ, въ особенности же въ соціальной области. Комиссіи поручается собираніе матеріаловъ, справокъ, свѣдѣній, изслѣдованіе извѣстной административной области, допросъ свѣдущихъ людей и т. д., однимъ словомъ, подготовка матеріала для законодательства или для выясненія директивъ правительственной политики въ извѣстномъ вопросѣ. Комиссіи могутъ иногда непосредственно участвовать въ управленіи, помогать министру или контролировать дѣятельность какого-либо вѣдомства.

Нѣчто подобное предусматривалось § 16 наказа III думы, согласно коему дума могла «учреждать особую комиссію для изслѣдованія особо важныхъ нарушеній закона или злоупотре-

бленій, обнаруженныхъ при разсмотрѣніи выборныхъ производствъ»; параграфъ этотъ, однако, встрѣтилъ упорное противодѣйствіе правительства; сенатъ его опротестовалъ, и хотя дума и не исключила его изъ наказа, все же дѣятельность подобной комиссіи была практически невозможна при такомъ отрицательномъ отношеніи правительства *). Руководствуясь этимъ, комиссія по наказу IV думы исключила названный параграфъ, указавъ лишь въ своемъ докладѣ, что общее право думы назначать различныя комиссіи «незыблемо установлено ст. 5 и 6 учр. гос. думы» **).

Первыя думы пробовали на практикѣ использовать это право назначенія особыхъ комиссій для изслѣдованія отдѣльнаго вопроса ***); такъ, I дума избрала комиссію для изслѣдованія Бѣлостокскаго погрома; нѣчто подобное имѣло мѣсто и при поѣздкѣ отдѣльныхъ членовъ думы въ Холмъ для изслѣдованія вопроса объ учрежденіи тамъ новой губерніи ****). Но въ общемъ положеніе такихъ комиссій у насъ было весьма прекарно и печально, а дѣятельность ихъ всегда была обречена на безрезультатность и малоуспѣшность.

Въ нѣкоторыхъ конституціяхъ (напр. Сѣв.-Ам. Соед. Шт.) установлено прямое взаимодѣйствіе парламентскихъ комиссій съ правительствомъ; акты послѣдняго, какъ бы, санкціонируются согласіемъ нѣкоторыхъ комиссій конгресса (напримѣръ, при назначеніи высшихъ должностныхъ лицъ, пословъ, судей, а также въ международныхъ сношеніяхъ, при утвержденіи международныхъ договоровъ). Въ подобныхъ случаяхъ правительству приходится непосредственно считаться съ мнѣніемъ парламентскихъ комиссій, а послѣднія всегда пользовались своимъ правомъ вліянія на политику президента.

---

*) Стеногр. отчетъ, т. I, стр. 93.

**) Докладъ по проекту наказа, № 379, IV—I, 1913 г., стр. 15.

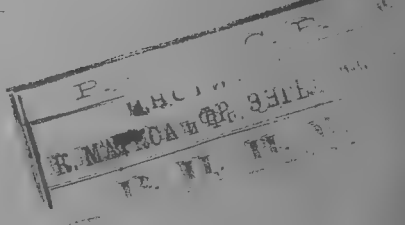
***) Подобныя комиссіи часто носятъ наименованіе а н к е т н ы х ъ комиссій.

****) Страннымъ образомъ правительство считалось съ матеріалами этого изслѣдованія; товарищъ министра внутр. дѣлъ даже прямо на нихъ ссылался 14 іюня 1912 года.

Наконецъ, средствомъ участія парламента въ управленіи является также установленіе имъ контингента арміи и флота; большинство конституцій предоставляетъ это важное право парламентамъ, которые, благодаря ему, получаютъ возможность вліять на военную и иностранную политику министерства; но понятно, что въ данномъ случаѣ подобное вліяніе лишь косвенное и меньшаго значенія, чѣмъ прочими, перечисленными выше способами.

Рядомъ съ этимъ въ нѣкоторыхъ конституціяхъ имѣются еще спорадическія, частныя формы участія парламента въ управленіи, по отдѣльнымъ дѣламъ или временно, касательно какой-либо отдѣльной отрасли управленія; всѣ подобные случаи носятъ, однако, характеръ исключенія и потому не могутъ быть подведены подъ какое-либо общее правило; можно лишь замѣтить по ихъ поводу, что, тогда какъ сто лѣтъ тому назадъ, эти случаи считались ненормальными и вредными исключеніями, противорѣчащими теоріи раздѣленія властей и по существу своему несвойственными дѣятельности парламента, въ наше время на нихъ уже смотрятъ, какъ на естественное слѣдствіе положенія парламента и права народныхъ представителей участія въ осуществленіи не только законодательной, но и правительственной функціи государственной власти.

Въ заключеніе отмѣтимъ, что участіе парламента въ управленіи есть одно изъ *наиболѣе надежныхъ средствъ защиты законности* дѣйствій правительства и администраціи.



Другіе труды автора:

Желѣзнодорожный смѣшанный судъ въ Манчжуріи. Петр., 1903 г. . . . . — р. 25 к.

Дворянство и его сословное управленіе за столѣтіе 1762—1855 годовъ. Петр., 1906 г. . . . . 4 » — »

Федерализмъ. Петр., 1908 г. . . . . — » 75 »

Исторія русской государственности, томъ I. Петр., 1908 г. . . . . 2 » 50 »

Административная юстиція въ Россіи, томы I и II. Петр., 1910 г. . . . . 5 » — »

Государственный строй Канады. Москва, 1911 г. . . . 1 » — »

Право опубликованія парламентскихъ отчетовъ. Петр., 1911 г. . . . . — » 40 »

Реформа Сената. Москва, 1912 г.
(въ продажѣ не имѣется)

Государственный строй Австраліи. Москва, 1912 г.
(въ продажѣ не имѣется).

Автономныя колоніи Великобританіи. Петр., 1914 г. 3 » — »

Цѣна два руб.

СКЛАДЪ ВСѢХЪ ИЗДАНІЙ
при Юридическомъ книжномъ складѣ „ПРАВО“,
Петроградъ, Литейный пр., № 28.